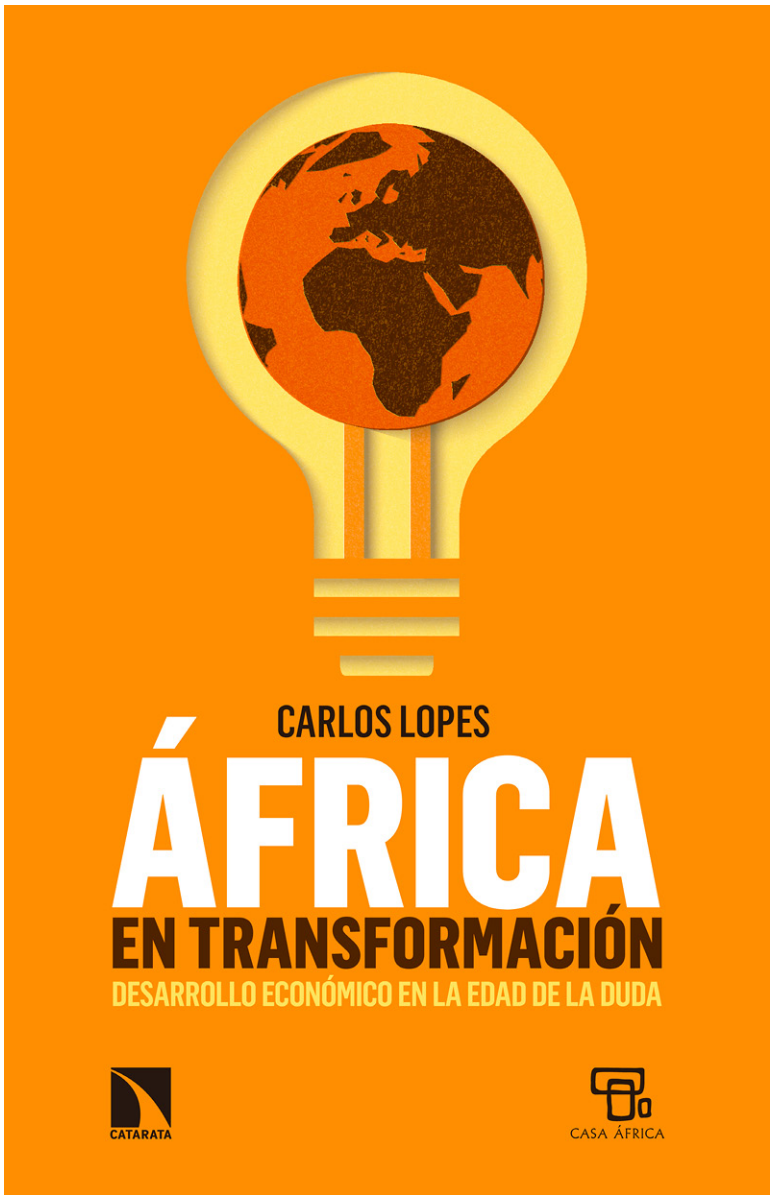
CARLOS LOPES

ÁFRICA EN TRANSFORMACIÓN

DESARROLLO ECONÓMICO EN LA EDAD DE LA DUDA

CATARATA

CASA ÁFRICA


CARLOS LOPES
ÁFRICA
EN TRANSFORMACIÓN
DESARROLLO ECONÓMICO EN LA EDAD DE LA DUDA
CATARATA
CASA ÁFRICA

CARLOS LOPES

FUE SECRETARIO GENERAL DE LA COMISIÓN ECONÓMICA DE NACIONES UNIDAS PARA ÁFRICA (UNECA). ACTUALMENTE ES PROFESOR EN LA MANDELA SCHOOL OF PUBLIC GOVERNANCE DE LA UNIVERSIDAD DE CIUDAD DEL CABO, PROFESOR VISITANTE EN SCIENCES PO EN PARÍS Y MIEMBRO ASOCIADO DE CHATHAM HOUSE, LONDRES.

Carlos Lopes

África en transformación

Desarrollo económico en la edad de la duda

CON LA EDICIÓN DE TÍTULOS COMO ESTE, CASA ÁFRICA, EN COLABORACIÓN CON LOS LIBROS DE LA CATARATA, SE MARCA COMO OBJETIVO CONTRIBUIR A UN MEJOR CONOCIMIENTO DE LA ACTUALIDAD DE LOS PAÍSES AFRICANOS ASÍ COMO DE SU HISTORIA RECIENTE Y LOS EFECTOS EN LAS SOCIEDADES CIVILES A TRAVÉS DE LOS ENSAYOS Y TEXTOS DE AUTORES AFRICANOS Y AFRICANISTAS. POR TANTO, ESTA COLECCIÓN ABORDA TEMÁTICAS RELACIONADAS CON EL DESARROLLO Y EL POTENCIAL DEL CONTINENTE DESDE UN PUNTO DE VISTA ALEJADO DE LOS ESTEREOTIPOS CON LOS QUE TRADICIONALMENTE SE HAN ABORDADO LAS REALIDADES AFRICANAS.

CASA ÁFRICA

CON LA COLABORACIÓN DE

IUDC Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación UCM UNIVERSIDAD COMPLUTENSE MADRID

ILUSTRACIÓN DE CUBIERTA: GETTY IMAGES

© CARLOS LOPES, 2019

© CASA ÁFRICA, 2019

© TRADUCCIÓN: ROCÍO LÓPEZ E IRIA TAIBO

FIRST PUBLISHED IN ENGLISH UNDER THE TITLE AFRICA IN TRANSFORMATION; ECONOMIC DEVELOPMENT IN THE AGE OF DOUBT BY CARLOS LOPES, EDITION: 1

© SPRINGER NATURE AND CARLOS LOPES, 2019

THIS EDITION HAS BEEN TRANSLATED AND PUBLISHED UNDER LICENCE FROM SPRINGER NATURE SWITZERLAND AG.

SPRINGER NATURE SWITZERLAND AG. TAKES NO RESPONSIBILITY AND SHALL NOT BE MADE LIABLE FOR THE ACCURACY OF THE TRANSLATION.

© LOS LIBROS DE LA CATARATA, 2019

FUENCARRAL, 70

28004 MADRID

TEL. 91 532 20 77

WWW.CATARATA.ORG

ÁFRICA EN TRANSFORMACIÓN

DESARROLLO ECONÓMICO EN LA EDAD DE LA DUDA

ISBNE: 978-84-9097-747-7

ISBN: 978-84-9097-727-9

DEPÓSITO LEGAL: M-20.691-2019

IBIC: 1H/KCM

ESTE LIBRO HA SIDO EDITADO PARA SER DISTRIBUIDO. LA INTENCIÓN DE LOS EDITORES ES QUE SEA UTILIZADO LO MÁS AMPLIAMENTE POSIBLE, QUE SEAN ADQUIRIDOS ORIGINALES PARA PERMITIR LA EDICIÓN DE OTROS NUEVOS Y QUE, DE REPRODUCIR PARTES, SE HAGA CONSTAR EL TÍTULO Y LA AUTORÍA.

PRESENTACIÓN

Para Casa África es un auténtico honor haber colaborado en la edición española de este libro de Carlos Lopes. No solo por la relevancia del autor, antiguo secretario general de la Comisión Económica de Naciones Unidas para África (UNECA), y considerado como uno de los economistas más prestigiosos e influyentes del continente, sino principalmente por la gran lección que nos ofrece.

El autor realiza un análisis riguroso, exhaustivo y necesario de aspectos clave alrededor del crecimiento y el desarrollo del continente. Una voz africana de primer nivel que nos explica el escenario que afronta un continente cuyo relato escrito por los propios africanos ha sido, lamentablemente, ignorado con frecuencia.

Abordando aspectos como la industrialización, la importancia de la agricultura y la agroindustria como motor de crecimiento rápido y efectivo, Carlos Lopes nos enseña los caminos que los países africanos y sus instituciones multilaterales están tomando en diversos sectores clave. Y todo con la dificultad añadida de enmarcarse en un presente tan complejo, que él llama "la edad de la duda", en el que tanto el omnipresente escenario demográfico de África (el denominado "elefante en la habitación") como el ya real y medible impacto del cambio climático son determinantes en un entorno económico global en el que las grandes potencias libran guerras comerciales y fomentan el proteccionismo.

Una gran lección para poner en valor los miles de matices que requiere afrontar el desarrollo económico del continente africano más allá de la lectura simplista, del afrooptimismo o del fácil epíteto al estilo del *Africa Rising*. Desde hace muchos años, la lucha contra los estereotipos ha sido un elemento central en la carrera de Carlos Lopes.

África, sin duda, se sitúa en el centro del tablero de juego global en esta era tan incierta que nos relata el autor. Es imprescindible, por lo tanto, que

si defendemos una relación de tú a tú, olvidemos el eurocentrismo y escuchemos bien cuáles son los caminos que proponen los propios africanos, los que mejor conocen sus dinámicas, oportunidades y enormes potencialidades.

JOSÉ SEGURA CLAVELL

Director de Casa África

AGRADECIMIENTOS

Me gustaría agradecer a varias personas, entre ellas Hany Besada, Stefan Csordas, Charles Akong, Mayer Ngomesia, Adama Coulibaly, Chichi Bodart, Flavia Ba, Stephen Karingi y Ottavia Pesce, por su ayuda en la investigación, junto con Kojo Busia e Inderpal Dhiman por su apoyo en la obtención de los materiales necesarios para escribir este libro. Sandra Baffoe-Bonnie y Mestawet Mistir me brindaron apoyo continuo. También quisiera agradecer a George Kararach por su asesoramiento editorial y por su aliento y a Achim Steiner por el apoyo institucional. El libro no podría haberse terminado sin las generosas condiciones que me ofreció la Escuela Oxford Martin de la Universidad de Oxford. Cuando el libro ya estaba en producción, la noticia de la muerte prematura de Kofi Annan, uno de los revisores de esta monografía, fue para mí un golpe muy duro, ya que fue una fuente constante de inspiración. Finalmente, me gustaría reconocer la fuerza y la energía que me proporcionó mi esposa, Maracimoni.

ACERCA DE ESTE LIBRO

Este libro tiene su fundamento en mis reflexiones de los últimos años sobre temas relativos al desarrollo de África que han sido recientemente expuestas en varios blogs, ponencias y conferencias a lo largo del continente. Quisiera dar las gracias a todos aquellos que me dieron la oportunidad de compartir algunos de estos materiales antes de que este volumen se editase.

He estado tratando de lograr tres objetivos generales: a) revertir una tendencia emergente en los debates sobre el desarrollo africano que parece restar importancia a los desafíos del continente en las últimas dos décadas debido a una narrativa bastante simplista, a veces eufórica; b) ampliar el conocimiento sobre el continente utilizando información histórica y contextual hasta este momento no disponible para el lector general, y c) hacer sugerencias prácticas a los responsables de formular políticas sobre cómo "priorizar" los cambios en un continente complejo pero dinámico.

Este trabajo es la culminación de cuatro años de esfuerzos dirigiendo el principal grupo de expertos en desarrollo y políticas de las Naciones Unidas en el continente, la Comisión Económica para África, con sede en Adís Abeba. Se trata de un intento de ampliar el espacio de la política y de ofrecer ideas alternativas sobre el total de las oportunidades y desafíos con el fin de facilitar la transformación socioeconómica de África. Igualmente, recoge mis propias ideas relativas a la aceleración de la industrialización como un aspecto clave de esta transformación. Para mí, la idea misma de que la industrialización haya sido "eliminada" de la agenda de desarrollo oficial durante bastante tiempo, dado el énfasis que se ha puesto en el comercio como una meta, en lugar de como un facilitador, es desafortunada. La historia sugiere que el camino hacia el desarrollo pasa por la industrialización, no necesariamente con el objetivo exclusivo de la construcción de fábricas y la producción de bienes, sino porque es un paso

para cambiar los sistemas productivos y modernizar el ecosistema económico.

Este libro va más allá de la narrativa feliz sobre “el despegue de África” y pretende desplazar los debates de la retórica a la realidad. Ofrece perspectivas de políticas innovadoras acerca de temas críticos y acciones necesarias para el cambio dentro del complejo contexto de las economías africanas, a la vez que se centra en el desarrollo a largo plazo.

El libro se ha construido alrededor de desafíos, no menos de ocho. Como los marineros que se enfrentan a olas sobrecogedoras y aprenden, a través de la experiencia, cómo prepararse mejor, los africanos necesitan alzarse con determinación frente a una multitud de desafíos. El aprendizaje es un viaje. Para fabricar un objeto, se empieza con materias primas. Para transformar África, debemos empezar con lo que hay allí. Si es duro, difícil, entonces doblemos la energía. Los mares en calma no hacen marineros hábiles.

CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN: REFLEXIONANDO SOBRE LAS DINÁMICAS CONTEMPORÁNEAS DE ÁFRICA

La última década y media ha visto cómo las economías africanas registraban un aumento del crecimiento de cerca del 5%, gracias a factores como la mejora de la gobernanza económica y de la gestión macroeconómica, el aumento del consumo interno y el alza en la demanda y los precios de un número considerable de productos. Se espera que el crecimiento neto del Producto Interno Bruto (PIB) continúe con su trayectoria ascendente, a pesar de que en los últimos años se ha observado cierta fragilidad en términos de crecimiento cuando África se ha trasladado al sur, como muchas otras partes del mundo (BAfD *et al.*, 2016). Resulta preocupante la tendencia del continente a crecer rápidamente pero a transformarse lentamente, ¡haciéndolo vulnerable a los vientos en contra! Para mantener los resultados socioeconómicos positivos del reciente crecimiento, los países africanos deben revisar los modelos de desarrollo actuales y cosechar los beneficios que puedan resultar de una transformación estructural real.

Los líderes africanos están comprometidos con una visión de futuro a 50 años tras la adopción de la Agenda 2063 por la Unión Africana (UA). Esta agenda se esbozó durante las celebraciones del aniversario de la organización en Adís Abeba en mayo de 2013 y, posteriormente, se adoptó en una Cumbre de Jefes de Estado en enero de 2015, seguida de la aprobación de su Primer Plan de Implementación de Diez Años en junio del mismo año en una Cumbre de seguimiento en Sandton, Sudáfrica. África, al igual que toda la membresía de las Naciones Unidas, está comprometida con la implementación de los llamados Objetivos de Desarrollo Sostenible o Agenda 2030, un plan diseñado para abordar los desafíos económicos,

sociales y ambientales de nuestro planeta. Estas aspiraciones combinadas son bastante ambiciosas. Comprenden las declaraciones políticas que deben seguirse al introducir cambios prácticos en las políticas que, a su vez, apunten en la dirección de la transformación estructural.

El crecimiento económico, por sí solo, ha resultado insuficiente para la transformación de África. A pesar de sus vastos recursos naturales y humanos, la pobreza y la desigualdad han seguido persistiendo mientras que algunos analistas se preguntan si esta maldición de recursos define al continente (The Economist, 2015). La demanda externa de productos básicos no genera efectos indirectos en toda la economía a nivel nacional y regional. La industria manufacturera todavía representa solo un escaso porcentaje del PIB neto. La región —en particular los países que se encuentran saliendo de un conflicto— debe, por lo tanto, priorizar la inclusión social, económica y política, ya que estos son los pilares necesarios para mantener unida a una sociedad progresista e inclusiva. Un crecimiento económico sostenido e inclusivo es posible con la implementación de políticas apropiadas desarrolladas para crear y distribuir riqueza, así como para abordar las desigualdades en todo el continente. Sin embargo, una agenda como esta resultará inadecuada para catapultar a África a un camino más firme si permanece en el ámbito de la teoría o está mal ejecutada. Para que eso no suceda, se aduce que es necesario desafiar las características del modelo de desarrollo actual.

Para que un crecimiento económico rápido se traduzca en un desarrollo sostenido e inclusivo, se debe exhortar a los países para que pongan en práctica estrategias que fomenten la diversificación económica, creen puestos de trabajo, reduzcan la desigualdad e impulsen el acceso a los servicios básicos. Las políticas deben igualmente abordar las desigualdades espaciales (las diferencias existentes entre áreas urbanas y rurales y entre regiones) junto con la baja movilidad intergeneracional en áreas como educación, salud y empleo que están plagadas de desigualdades. Sin embargo, la erradicación de la pobreza mediante un trabajo duro y bien planeado requiere de la capacidad de las personas para sostenerse a sí mismas a través de buenos puestos de trabajo. Adicionalmente, es necesario un fortalecimiento de las competencias y de la productividad de empleos

poco cualificados (los cuales, para África, pertenecen normalmente al sector de la actividad agrícola rural). La Organización Internacional del Trabajo (OIT) estima que se requieren aproximadamente 10 billones de dólares en transferencias de ingresos y protección social asociada para erradicar la pobreza extrema y moderada para 2030 y, por lo tanto, la necesidad de esfuerzos coordinados para cambiar radicalmente los enfoques actualmente en boga.

Como resumen, Rick Rowden (2013) en un artículo para *Foreign Policy* muy difundido, reprende a los africanos por tropezarse con su gran entusiasmo por promover la narrativa del "despegue africano". Argumenta que los datos y los indicadores subyacentes proyectan una imagen sombría. Los africanos suelen considerar las altas tasas de crecimiento del PIB, el aumento de los ingresos per cápita y el crecimiento explosivo de los teléfonos inteligentes o la banca móvil como evidencias de que África se está "desarrollando". Lo razona de la siguiente manera:

> […] estos indicadores solo facilitan una fotografía parcial de lo bien que está yendo el desarrollo, entendiendo el término al menos como se ha entendido durante los últimos siglos. Desde la Inglaterra de finales del siglo XV hasta los Tigres Asiáticos, como se les ha renombrado recientemente, el desarrollo generalmente se ha tomado como sinónimo de "industrialización". Los países ricos se dieron cuenta hace mucho tiempo de que si las economías no se desplazan desde las actividades sin futuro que solo proporcionan rendimientos decrecientes con el tiempo (agricultura primaria y actividades extractivas como la minería, la tala y la pesca) hacia actividades que brindan rendimientos crecientes a lo largo del tiempo (fabricación y servicios), entonces, realmente, no puede decirse que se estén desarrollando (Rowden, 2013).

Rowden tiene razón hasta un punto. Es cierto que, en general, los datos africanos no son los más fiables. Sin embargo, en la mayoría de los casos, esto se debe a que las metodologías y las muestras utilizadas para la obtención de datos están obsoletas, sin olvidar la ausencia de puntos de datos cercanos a la realidad. El proceso se guía por subestimaciones, en lugar de por el potencial de generalizabilidad. Esto hace más válido aún el argumento de que lo que estamos observando no es el tipo de transformación al que África debe aspirar.

A pesar del progreso en indicadores de desarrollo humano tales como el acceso universal a la educación primaria o la importante reducción de la mortalidad materno-infantil, estoy convencido de que la actual incapacidad

para enfrentar una serie de desafíos transformacionales sigue atrapando al continente en un estado de escaso equilibrio, y estos mismos desafíos constituyen el enfoque de este libro. Es crítico contextualizar laboriosamente las cuestiones clave siempre que puedan explicar percepciones engañosas de pesimismo y negatividad. Este libro elige ocho puntos que podrían contribuir a una mejor lectura de los desafíos actuales de transformación.

OCHO CLAVES PARA LA TRANSFORMACIÓN

Las narrativas sobre África tienden a ser engañosas debido los escasos datos y evidencias existentes, a percepciones históricas negativas y a visiones superficiales y simplistas, a menudo ligadas a la falta de estudios comparativos con otras regiones del mundo. Es como si África fuera una entidad aislada geográficamente pero también históricamente. Este tipo de excepcionalismo ha ido en detrimento de la imagen del continente.

En este contexto, he decidido presentar algunos de los retos que considero más destacados. Se trata de una elección personal que gira en torno a ocho desafíos que este libro busca explorar: cambiar la política, respetar la diversidad, comprender el espacio de la política, transformarse estructuralmente a través de la industrialización, aumentar la productividad agrícola, revisar el contrato social, adecuarse al cambio climático e incorporar la agencia en las relaciones con China.

Reviso algunos de los retos de desarrollo más apremiantes que afrontan los países africanos a la vez que proporciono mi contribución a los remedios óptimos para los problemas existentes con sugerencias sobre cómo aprovechar al máximo lo que está disponible. Igualmente describo algunas de las condiciones para un espacio que se necesita desesperadamente con el fin de adoptar políticas industriales más allá de la feliz narrativa sobre el “despegue de África”.

La elección de los desafíos es, hasta cierto punto, arbitraria. Ciertamente, muchas megatendencias importantes que afectan a África podrían haber sido objeto de capítulos adicionales, como los cambios demográficos y la movilidad humana relacionada con estos, el papel de la

capacidad de desarrollo, los impactos de la tecnología y la innovación o las implicaciones resultantes de la urbanización acelerada. Sin embargo, creo que la propia interrelación de los mismos requiere una elección, por el bien de la claridad.

Considero que para que el cambio se produzca el continente debe resolver algunas cuestiones políticas, lo cual incluye uno de los más importantes retos políticos de África, que está relacionado con el respeto a la diversidad. He intentado, en el capítulo dos, hacer un diagnóstico de las corrientes políticas y abordar directamente las controversias que rodean a las interpretaciones de la democracia y la influencia de los agentes externos en el desarrollo interno de la mayoría de los países. Ese es el punto de partida de mi argumento.

La gran mayoría de los países africanos cuenta con capacidades limitadas para asumir el amplio abanico de medidas que se requieren para una transición fluida del conflicto al camino de la paz, la estabilidad y la buena gobernanza, todo lo cual constituye los principales ingredientes para un desarrollo sostenible inclusivo. Parece que existe un dilema mítico que gira en torno a la dirección hacia la cual el continente debería dirigirse, ¿constitucionalismo, democracia o desarrollo? Obviamente, estos tres elementos no rivalizan, y con certeza pueden ser alcanzados complementándose entre sí; sin embargo, hay algunas preguntas relevantes que necesitan ser contestadas, tales como: ¿la celebración de elecciones regulares es equivalente a democracia? o ¿una discusión más profunda sobre los escollos de los debates constitucionales en África puede ayudar a abordar algunos de los difíciles vínculos entre retórica y realidad? Me gustaría estar de acuerdo con Daron Acemoglu y James Robinson en que el desarrollo, el constitucionalismo y la democracia son principios que se refuerzan a sí mismos (Acemoglu y Robinson, 2012). Aceptar estos principios no facilita necesariamente la tarea de interpretar las complejidades asociadas al camino a seguir para construir sociedades democráticas sostenibles.

El mundo está contemplando los límites de la democracia representativa y de la fe en los partidos como pilares de los procesos competitivos políticos. La aparición del activismo en las redes sociales y la oposición a

los poderes electos con movilizaciones populares masivas han sacudido democracias estables y han abierto la posibilidad de que el populismo arraigue. En países tan alejados como Túnez, Níger, Egipto, Togo, Gambia, Mozambique, Burkina Faso o la República Democrática del Congo, los levantamientos populares obligan a los poderes constitucionales a dar marcha atrás y a hacer concesiones que eran difíciles de concebir hace unos años. La integridad de las elecciones y de los sistemas electorales electrónicos se encuentra en el corazón de nuevas formas de disputa.

La discusión acerca de la naturaleza de la transformación de África se está viendo polarizada entre dos interpretaciones de los sistemas políticos; en el pasado, una polarización como esta se daba entre la impronta liberal y socialista, así dividíamos los países en liberales y demócratas o dictaduras, mientras que hoy, la tendencia es a dividirlos entre estados desarrollistas con inclinaciones autoritarias frente a democracias abiertas que, desafortunadamente, generan elites neopatrimoniales y rentistas. Los africanos son constantemente preguntados sobre qué prefieren que vaya primero, si el desarrollo o la democracia.

El libro no resuelve o ni siquiera intenta explicar en detalle estos dilemas, su propósito es, más bien, incluir la evaluación de las dimensiones políticas como parte de cualquier esfuerzo por entender los desafíos de la transformación. La política y la noción asociada del liderazgo o personalización del poder constituyen un factor importante para dar forma al futuro de África.

En 2015 fui invitado a dar la 13ª conferencia anual en honor a Harold Wolpe. La conferencia se programó en un momento en el que la contribución de Wolpe al diagnóstico del *apartheid* y de su impacto a largo plazo había empezado a ser más respetada que antes. A pesar de que sus escritos se centraron en Sudáfrica, sus contribuciones provocativas sobrepasaron la región a la que se dirigían; Wolpe fue uno de los "creadores de conceptos" admirados de su generación, al inventar un nuevo radicalismo, dejó su huella en los estudios sudafricanos, introdujo enfoques innovadores en relación con la cuestión de la raza y enfureció a suficiente gente como para que algunos le calificaran de paria, y es este enfoque radical de la cuestión racial el que inspira la mayoría de los argumentos que

se centran en la identidad social del capítulo dos.

En una conferencia previa sobre Wolpe, Thandika Mkandawire (2007), argumentó que debido al fracaso del nacionalismo africano, que se define en sus propios términos, y al predominio de la mistificación en la historiografía oficial, surgió una nueva literatura refrescante que deconstruía y desmitificaba las luchas nacionalistas. Desgraciadamente, consideraciones recientes del nacionalismo todavía no reflejan adecuadamente las dificultades de la historia poscolonial del nacionalismo. Parte del problema deriva, bien de la combinación de dos cuestiones (nacional y social) o bien, simplemente, de la preferencia por dar contestación únicamente a una de las dos, eludiendo la que no se considera interesante. En una gran parte de esta literatura se discuten los movimientos nacionalistas en términos de lo que fueron o significaron, más que en términos de lo que no fueron y de lo que no significaron.

Se puede ampliar el argumento de que el colonialismo en sí mismo, junto al subsiguiente fervor nacionalista, estuvo siempre sustentado por corrientes económicas. En un sentido, el proyecto nacionalista falló en dar lugar a una economía diversificada y que no estuviera dominada por los productos básicos y esto frustró muchas posiciones políticas. De hecho, el argumento a favor de la transformación estructural se hace más apremiante por la realidad de que el África poscolonial todavía tiene que variar la estructura que ha confinado perpetuamente a este continente a un papel de proveedor de materias primas del Occidente industrializado y, ahora también, de China.

Wolpe redefinió cómo necesitábamos diagnosticar la política africana, pero como correctamente anotó Mkandawire, mediante su activismo contra el *apartheid* Wolpe quiso que revisáramos la cuestión nacional y la social, incluyendo qué significa vivir en democracia. La cuestión nacional ha estado siempre muy asociada a la historia de los pueblos oprimidos o colonizados. Durante una buena parte del siglo XX, la cuestión nacional, en primer lugar, supuso simplemente afirmar la humanidad de uno o la *Présence Africaine* sugerida por el título de la publicación más importante de autores de la negritud; en segundo lugar, incorporó la obtención de la independencia y en tercer lugar, la cuestión incluyó aspectos como el

mantenimiento de la unidad y la integridad territorial del nuevo estado, como es evidente en la Sudáfrica posterior al *apartheid*, en la que la retórica se impulsó en torno al logro de la libertad como opuesta a la independencia.

La identidad nacional, ya esté basada o no en la etnicidad, contiene siempre un componente territorial. El problema es, sencillamente, "cómo mantener el país unido" (Wallerstein, 1961: 95). La crisis concerniente a la construcción de la nación, que aquejaba a muchos países en el continente, demostró la falsedad que se encontraba en la premisa central del nacionalismo africano, la de que la independencia nacional podría conseguirse dentro de los confines del territorio delimitado por la colonia. Se debería haber prestado mucha atención a la cuestión social, dados los problemas engendrados por la diferenciación social a través de las categorizaciones de clase, etnicidad y género, así como otras divisiones que aparecieron o que están sin resolver en la nación. La realidad es que África necesita un nuevo tipo de política, promovida por personas como Wolpe, conforme a la cual los principios democráticos guíen nuestra vida diaria. El capítulo dos analiza con detalle la complejidad de esta reformada y necesitada política africana.

El capítulo tres tiene su raíz en otra conferencia que di en honor a otro pensador de los desafíos del desarrollo africano, el Dr. Jakes Gerwel; fue un hombre de principios con el valor de hacer coincidir sus acciones y nobles ideales. Mientras enfrentaba los retos de su tiempo a pequeña escala, escribió un capítulo maravilloso sobre la historia de la nueva Sudáfrica. Recordamos su asertividad al querer asegurar que todos los africanos, sin importar su raza y etnia, tendrían una oportunidad de recibir educación. Creía que era importante no solo entender el mundo, sino también cambiarlo; me recuerda a intelectuales como Edward Said, Frantz Fanon, o Amílcar Cabral, que le dieron una importancia enorme a la contextualización de las luchas de liberación y de libertad través del conocimiento, la cultura y la educación.

La llamada de Gerwel a "una comprensión clara y profunda" refleja la misma y honda percepción de la importancia de hacer a África no solo más libre, sino también mejor. La relevancia de la identidad al definir cómo África da forma a sus prioridades de desarrollo vuelve nuevamente a

ponerse sobre la mesa y debe resolverse más pronto que tarde. Gerwel fue un destacado sudafricano así como un intelectual mundial que reflexionó sobre estos temas y, como no es de extrañar, fue invitado a dar la conferencia inaugural del memorial de Harold Wolpe en 2002. Su pionera tesis doctoral de 1979 trataba las cuestiones de la identidad mediante la descripción de la forma en la que las ideas que se presentaban en las novelas afrikáner, en el periodo de 1875 a 1948, se convirtieron en agentes para las actitudes raciales que alcanzaron su punto álgido durante la era del *apartheid*.

Intento tratar el tema de la diversidad, una piedra angular de los experimentos democráticos de África, con franqueza. La manera en la que los países manejan la diversidad ha empeorado desde la introducción del enfoque de "el vencedor se lleva todo". En muchos países, los vencedores utilizan la legitimidad del voto para aplastar minorías a las que tratan como enemigos y no solo como oponentes. Existe un intento deliberado de eliminar las identidades alternativas a la que se ha proclamado como nacional. De hecho, la cuestión de la identidad continúa persiguiendo a África.

¿Por qué es así? Muchos factores históricos explican este comportamiento. Autores como Ali Mazrui (1986), Mahmood Mamdani (1996), Brian Raftopoulos (1999) y Alois Mlambo (2001, 2013) han seguido a Gerwel en la búsqueda por determinar los procesos de construcción de identidad y de estado en una sociedad multiétnica y multirracial, procesos que emergen de un conflicto armado prolongado contra una dominación colonial racialmente ordenada. Es importante examinar hasta qué punto los factores históricos, como la naturaleza del estado, la economía política nacional prevaleciente y las fuerzas y desarrollos regionales e internacionales han configurado las nociones del sentido de pertenencia y ciudadanía a lo largo del tiempo y han afectado a los esfuerzos de creación del estado y de desarrollo.

Otros autores, como Amartya Sen (2007) y Kwame Anthony Appiah (2015), han probado brillantemente la necesidad que tenemos de abrazar identidades como una demostración sofisticada del comportamiento humano, no como un juego de suma cero. Cada individuo puede adoptar

tantas identidades como absorba su experiencia vital y le hagan sentirse bien. Las instituciones que derivan de interpretaciones más restrictivas de la cultura común tienden a ver estas expresiones de libertad con miedo. Más aún si comunidades enteras mantienen referencias sólidas y quieren guardarlas para su propia conservación. De acuerdo con Sen:

> Cuando cambiamos nuestras actitudes de la noción de ser idénticos a uno mismo a la de compartir una identidad con otras personas de un grupo en particular (la cual es la forma que la idea de la identidad social toma muy a menudo), la complejidad aumenta aún más. En efecto, muchas cuestiones políticas y sociales contemporáneas giran en torno a afirmaciones conflictivas de identidades dispares que nutren a diversos grupos, ya que la concepción de la identidad influye, de muchas maneras diferentes, en nuestros pensamientos y acciones" (Sen, 2007: xii).

A menudo, las actitudes nacionalistas tienden a ignorar las expresiones colectivas y a manifestar intolerancia hacia la multiplicidad de identidades mediante represión política o mediante el conflicto abierto.

África está plagada de líderes que se sienten amenazados por la diversidad y que utilizan la etnicidad, u otras formas de apuntar al comportamiento del grupo, para castigar a grupos vulnerables o marginados. Por ejemplo, los ataques xenófobos contra migrantes dentro del propio continente constituyen una demostración recurrente de los límites de la ideología panafricana cuando se trata del respeto a otros individuos africanos que pertenecen a una África unida. Pero lo que es más importante, estas formulaciones permean en los debates políticos internos de manera que convierten en vergonzosas las críticas de los africanos a las actitudes de otros países no africanos hacia los migrantes africanos.

La lucha por crear sociedades estables e inclusivas en África no puede ignorar el escaso registro de instituciones políticas africanas relacionadas con la diversidad y la identidad. El capítulo tres identifica este desafío como esencial para la transformación.

Comprender los debates que abordan los entresijos de la identidad ayuda a contextualizar el camino del desarrollo que la mayor parte de los africanos siguió, ya fuese por propia elección o debido a una imposición. Muchos argumentarían que fue una "elección impuesta"; eso podría explicar por qué hay una tendencia a externalizar las justificaciones para todo lo que va mal, no aceptando la culpabilidad y, en el proceso, renunciando a la necesaria rendición de cuentas. Este es el núcleo del

argumento contenido en el capítulo cuatro.

En los años ochenta y noventa, el Consenso de Washington recomendó la "corrección de los precios" y hacer retroceder al estado como condiciones esenciales para la transformación y el desarrollo de África y del resto del mundo en vías de desarrollo (véanse las críticas anteriores sobre el estado como inhibidor del desarrollo en Krueger 1974). Las características principales del periodo de ajuste estructural de las décadas de los ochenta y noventa pusieron de relieve lo enfermas que se encontraban las economías africanas. La prestación de servicios públicos y su calidad había descendido; muchos empezaron a preguntarse si el mecanismo de mercado por sí solo podría llevar a cabo el artificio, tal y como predicaban las instituciones de Bretton Woods con sede en Washington. Surgieron intentos para restablecer el estado y revitalizar la planificación, así como para dar un matiz a los preceptos de liberalización más simplistas. De alguna manera, el crecimiento volvió y, con él, las reivindicaciones en relación con la autoría del éxito.

El debate sobre la vuelta a los enfoques keynesianos surgió, generando espacio político para revisar la experiencia africana con los programas de ajuste estructural. Examino este tema en el capítulo cuatro. La discusión en torno al Posconsenso de Washington tuvo, hasta hace poco, muchos elementos que transversalizaban un amplio rango de políticas macroeconómicas. Ahora se está cuestionando hasta qué punto los enfoques innovadores se ejecutaron. Los cambios en las mayores economías ponen en cuestión la liberalización y la globalización desde un ángulo diferente. En Washington, una nueva ola que promueve instintos proteccionistas provoca que la palabra "consenso" resulte difícil de aplicar a cualquier posición política.

Mientras se presta la atención necesaria a los procesos internacionales, los estados africanos necesitan incorporar la cooperación y las alianzas regionales y transfronterizas en sus procesos de formulación de políticas e implementación. La integración regional, que incluye, por ejemplo, la provisión de infraestructuras de primer orden, es imperativa en África para superar las limitaciones que constriñen a las economías nacionales pequeñas y para mejorar el comercio interno de África. Las tendencias

internacionales tienen también impacto sobre la gobernanza y otros motores del desarrollo, particularmente a través de negociaciones globales como las relativas al comercio y al cambio climático. De hecho, mientras que el mundo se mueve hacia una "economía verde", África se enfrenta al reto de equilibrar su deseo de crecer rápidamente siguiendo la línea convencional con la necesidad de adaptarse al cambio climático y desarrollarse en una línea más sostenible medioambientalmente.

La democracia y el estado de derecho proporcionan los vínculos necesarios a través de los cuales la burocracia puede interactuar con todos los socios clave, incluido el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. En este contexto, el diseño y la implementación de planes y políticas deberían incluir mecanismos de seguimiento y evaluación, valoración y revisión de los planes y políticas en ejecución, con una amplia participación y compromiso de los socios. La aparición del Posconsenso de Washington, en lo que a África respecta, debería estar relacionado con el abordaje del crecimiento con desigualdad, o cómo el crecimiento futuro debe ser equitativamente compartido. Mediante la revisión de lo que debe cambiar, uno se da cuenta de lo complejo que el nuevo enfoque tendrá que ser, no tolerando narrativas complacientes sobre el continente.

La buena noticia, sin embargo, es que los actores principales que crearon y defendieron el Consenso de Washington han avanzado aunque no necesariamente en la misma dirección. Las instituciones de Bretton Woods se han distanciado del consejo que constituyó el eje de sus compromisos en los años ochenta y noventa. Actores como los Estados Unidos han sido más erráticos y ambiguos. La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se ha adherido a muchas visiones cuasi keynesianas, particularmente en lo relativo al papel del estado.

Un buen ejemplo acerca de la solidez de la discusión es la controversia en torno a los Derechos Especiales de Giro (DEG). El Fondo Monetario Internacional (FMI) ahora acepta que existe una necesidad de "reducir el alcance y los costes de la acumulación de la reserva internacional; aumentar la oferta de activos globales seguros y facilitar la diversificación; y reducir el impacto de la volatilidad del tipo de cambio entre las principales monedas. La expansión de la cartera de DEG a las principales monedas de

mercados emergentes presenta concesiones, pero podría respaldar más estos objetivos" (FMI, 2011). Esto representa un importante cambio geopolítico.

Otra demostración importante es la introducción de criterios más flexibles para evaluar el rendimiento a través de un marco de condicionalidad del FMI en evolución (FMI, 2017b). Más cerca de los intereses de la mayoría de los países africanos, los criterios de sostenibilidad de la deuda para los países de bajos ingresos también se han hecho más maleables (FMI, 2017a).

Las reuniones del FMI y del Banco Mundial de la primavera de 2017 se centraron en la cuestión de la desigualdad, algo olvidado solo unos cuantos años antes. Autores como Angus Deaton y Thomas Piketty se convirtieron en "autores que deben citarse" en la referencias de los actores institucionales que solían creer que los mercados corregirían los desequilibrios por sí mismos. Los artículos publicados por investigadores del FMI y del Banco Mundial abrazan el lenguaje de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y justifican la política sobre la base de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

Estos desarrollos aumentan el espacio político y democratizan un debate que ha estado marcado por la defensa agresiva de visiones ortodoxas. El capítulo cuatro explora cómo los actores africanos pueden utilizar una apertura como esta en su beneficio.

El capítulo cinco implora a los africanos que aprecien los matices de la narrativa del "despegue africano". Esta narrativa ha sido impulsada por la visión de que existen nuevas oportunidades rentables en África, pero su objetivo no estaba centrado en el continente. África necesita su propia narrativa, una en la que sus países revisen los actuales modelos de desarrollo y cosechen los beneficios resultantes de sus procesos de transformación estructural; los africanos deberían sopesar si sus estructuras productivas están cambiando o no. La desafortunada realidad es que muchas economías africanas carecen de las estrategias o de la determinación necesaria para impulsar una transformación estructural económica exitosa. Como resultado, el cambio limitado ha provocado que muchos países africanos sean vulnerables a las fluctuaciones inherentes a los mercados de productos básicos internacionales, lo que lleva a una

significativa volatilidad del crecimiento. Esta vulnerabilidad a los impactos externos de debe a muchos factores interactivos unidos a la "ausencia" de un estado de desarrollo. La dependencia del comercio de productos básicos frente a la abundancia de recursos naturales exige que se preste más atención a la agregación de valor en todos los procesos de producción y nodos. África debe priorizar la industrialización para acelerar el desarrollo de diversas actividades de agregación de valor.

Las premisas para discutir de la transformación estructural se remontan a la literatura de los años cincuenta (Lopes *et al.*, 2017) y ganaron importancia con el modelo dualista presentado por el ganador del Premio Nobel Arthur Lewis (1955).

Lewis demostró que cuando el trabajo cambia de la agricultura a la manufactura se incrementan el rendimiento y la productividad en la economía. Los fallos de los modelos económicos neoclásicos han resucitado la necesidad de prestar más atención a los imperativos de la transformación económica estructural en el contexto africano. El paso de una más baja a una más alta productividad normalmente se hace posible mediante la aceleración de la industrialización. Aunque África no ha pasado por alto esta tendencia, la evidencia disponible y la literatura coinciden en el papel tan insignificante que ha jugado la agregación de valor en las economías. Con un crecimiento espectacular de su fuerza laboral, la necesidad de empleos es bastante urgente. Sin la industrialización, será difícil imaginar cómo África podrá responder a este desafío.

En el capítulo cinco reviso cómo el debate sobre la transformación estructural se está configurando y el papel vital que la industrialización juega en ello. La pregunta que busco contestar en este capítulo es: ¿cuál debería ser la naturaleza de la política transformadora en África?

Todos reconocemos que los países africanos tienen una oportunidad real de capitalizar sus dotaciones de recursos y los altos precios internacionales de las materia primas así como las oportunidades provenientes de los cambios en la economía global para promover la transformación económica a través de la industrialización, lo cual, a su vez, solucionaría la pobreza, la desigualdad y el desempleo. Si se aprovechan, estas oportunidades ayudarán a África a impulsar la competitividad, a reducir su dependencia de

las exportaciones de productos básicos y la asociada vulnerabilidad a las crisis y así emerger como un nuevo polo de crecimiento global. La pregunta no es si África puede industrializarse ignorando sus materias primas y otros recursos, sino más bien, cómo puede usarlos para crear agregación de valor, para la introducción de nuevos servicios y la mejora de las capacidades tecnológicas. Esto puede no ser aplicable a todos los países africanos y no debería ser la única manera en que los países ricos en recursos africanos se industrialicen.

Conseguir el máximo de los distintos recursos de África requiere marcos de planificación de desarrollo apropiados y políticas industriales efectivas que estén basadas en la evidencia y consideren qué influencias pueden establecer un vínculo entre la amplitud y la profundidad así como los impulsores estructurales específicos de cada país (véanse Lopes *et al.*, 2017; ECA, 2013a, 2014a, 2015, 2016, que apoyan esta línea argumental).

En el capítulo seis, examino la importancia de la agricultura dentro del esfuerzo de África para transformarse e industrializarse. Argumento que uno de los pilares y, de hecho, una fuerza impulsora que se encuentra detrás de la transformación estructural de África, obtiene su poder del sector agrícola. Las pruebas sugieren que países a lo largo del planeta que han incrementado su productividad se han beneficiado del crecimiento económico sustentado en la transformación agrícola. Los africanos tienen una oportunidad, ahora más que nunca, de cambiar sus vidas mediante una agroindustria aumentada y mejorada que conecte los pequeños agricultores con las cadenas de valor nacionales, regionales y mundiales.

En el pasado se dio a la seguridad alimentaria un legítimo protagonismo en los programas de ayuda y desarrollo, dado el enfoque de reducción de la pobreza. Ahora existe la conciencia de que un enfoque tan loable no puede reemplazar la transformación real. Tratar el sector primario desde una perspectiva de protección social no ha contribuido a que mejoren la mayoría de aquellos que dependen de estas actividades para su inserción en la economía. Como resultado, el porcentaje del sector primario en general y de la agricultura en particular dentro de PIB de casi todos los países africanos ha ido disminuyendo considerablemente. De media, la importancia de los servicios ha superado la importancia de la agricultura.

Es importante renovar los elementos básicos necesarios para un debate más profundo sobre la conexión que hay que hacer entre agricultura e industrialización. A menudo, se ha puesto el foco sobre la agricultura, disociándola de la industrialización. Las revoluciones verdes exitosas se basaron en significativos beneficios de la productividad obtenidos, precisamente, gracias al factor motivador que constituyó la modernización de los sistemas de producción. Las contribuciones laborales han sido importantes; las infraestructuras y los vínculos de las cadenas de valor hacia atrás y hacia adelante fueron cruciales. Los países que introducen ganancias específicas rápidas mediante políticas intervencionistas se evalúan en el capítulo seis. Este capítulo aborda los mayores obstáculos que han dificultado la transformación agrícola de África a través de ejemplos basados en la investigación de campo llevada a cabo por la Comisión Económica para África (ECA, por sus siglas en inglés, 2013a, 2013b, 2013c, 2014a, 2014b). Los desafíos para el sector primario van más allá de lo que proponen algunos documentos oficiales, como el Programa para el Desarrollo Integral de la Agricultura en África (CAADP, por sus siglas en inglés) (NEPAD, 2010). Existe la necesidad de una estrategia que considere el hecho de que las oportunidades específicamente africanas necesitan tener en cuenta las etapas en las que se encuentran otras regiones en desarrollo.

Ciertamente, las ambiciones de desarrollo renovadas de África están teniendo lugar en un mundo nuevo y audaz en el que los peligros emergentes como el cambio climático y la destrucción medioambiental tienen gran trascendencia. Claramente, el cambio climático nos impone la importancia de no seguir realizando las actividades comerciales como se venía haciendo. La tecnología y el conocimiento técnico existen ahora para que África tome un camino industrial ecológico. El capítulo siete aborda la importancia de una estrategia de desarrollo “verde” y cómo es consecuente seguir ese camino como la forma de vincularse a un nuevo contrato social. Comienza demostrando que la evolución del concepto de sostenibilidad tiene sus raíces en el concepto de Rousseau de la solidaridad intergeneracional. Es importante revisar los postulados filosóficos que dieron cuerpo a las diversas formulaciones del desarrollo sostenible. Busco resolver la tensión existente entre, por un lado, las preocupaciones

medioambientales resultantes de las consecuencias ecológicas mundiales de la actividad humana y por otro, las preocupaciones económicas, sociales y políticas.

El postulado central del desarrollo sostenible reside en el concepto de la equidad y la justicia social para todos. La idea del desarrollo sostenible debe ser flexible y dinámica para acomodar la realidad ecológica y la social; este, primordialmente, constituye un proceso de cambio transformador, pero ocurre en un entorno favorable apoyado por instituciones fuertes y por un conjunto de reglas a las que hay que adherirse. El desafío radica en gobernar los bienes comunes teniendo en cuenta las agendas globales establecidas, en el principio legítimo de las acciones comunes y en unir a las comunidades mundiales para que se comprometan con un proceso de implementación del cambio a nivel local, nacional e internacional. Debe haber acciones estatales coordinadas para poder materializar el sueño de la economía y el desarrollo ecológicos, lo que incluye eludir la llamada curva Kuznets (para conocer el origen de la idea véase Kuznets, 1955).

En el contexto africano, el reto de un nuevo contrato social se encuentra mayormente en equilibrar las inquietudes medioambientales y demográficas en el proceso de transformación estructural. La interpretación contemporánea de un contrato social, en cualquier parte del mundo, no puede ignorar los cambios tectónicos demográficos que definirán la mayor parte del primer periodo del siglo XXI. África ya cuenta con el promedio de población más joven de todos los continentes y este registro se verá mejorado entre la actualidad y mediados de siglo. Muchos se preocuparían por el alcance del aumento de esta masa joven en términos de oportunidades económicas y estrés medioambiental. Sin embargo, también hay que tener en cuenta que el resto del mundo envejecerá, en particular los países de la OCDE. Esto presenta desafíos de índole completamente diferente, entre ellos, esperar la solidaridad intergeneracional cuando la generación anterior no está dejando el mismo espacio territorial que la generación más joven.

La aceleración de las oportunidades digitales y de los desarrollos tecnológicos liderados por la informática incrementará la presión para que

se den nuevas formas de contrato social. La inteligencia artificial, la genómica y la impresión en tres dimensiones se añadirán a las capacidades basadas en conocimientos especializados que ya se emplean en la automatización y en la robotización. África, como recién llegada, tendrá una capacidad de adaptación mucho menor y puede verse afectada por los sistemas tecnológicos y de innovación consagrados en los actuales regímenes de propiedad intelectual.

El capítulo ocho profundiza aún más en una justificación convincente de que el cambio climático debe ser crucial para los legisladores de África. En este capítulo argumento que el cambio climático nos presentará un amplio abanico de temas, incluyendo la necesidad de los países africanos de volver a centrar su atención en acabar con el hambre, alcanzar la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y fomentar una agricultura sostenible. Esto va de la mano de la lucha contra el cambio climático y sus impactos a través de la agricultura inteligente respecto al cambio climático (AIC) y de la industrialización ecológica (Brahmbhatt *et al.*, 2017; ECA, 2016; BAfD *et al.*, 2013). La mitigación del cambio climático y la adaptación a este asumirá también importancia en este contexto.

Este capítulo se basa en mi esfuerzo por un posicionamiento más estratégico de los negociadores africanos durante un Foro de Desarrollo Sostenible Africano que tuvo lugar en Adís Abeba en 2015. La estrategia influyó a muchas políticas diseñadas para implementarse a lo largo del continente. Con posterioridad, he estado abogando por un vínculo más cercano entre los esfuerzos de industrialización y las oportunidades del cambio climático. Esto podría conseguirse mediante un crecimiento robusto sostenido. Sostengo que implementar políticas de precios y políticas de inversión pública puede contrarrestar las pérdidas del mercado y promover el desarrollo de los mercados ecológicos internos. Existe también la necesidad de fortalecer las políticas de desarrollo industrial y de explotar cada vez más las oportunidades de mercado ecológico mundial. Y, para terminar, debería dedicarse atención a las políticas que refuerzan las capacidades y la iniciativa empresarial, incluida la ecológica, mediante la adopción de estrategias únicas para los tres mayores tipos de empresas en el sector industrial africano.

En el escenario de las negociaciones internacionales, los africanos han estado demostrando una representación renovada para defender resultados más favorables para ellos. Este capítulo trata de presentar algunos progresos y carencias al respecto.

El otro reto importante que trato en el capítulo ocho es la falta de atención, cuando no la total negligencia, en relación con la importancia de la llamada economía azul: ha llegado el momento de pensar acerca de cómo los recursos marinos podrían contribuir mejor a la economía de África.

Quizá en este tema esté indicando algo obvio, pero si se piensa en África como una gran isla cuyo cuerpo de agua es tres veces más grande que su masa terrestre, la importancia de sus océanos y mares no puede ser subestimada. Esto fue reconocido de alguna manera por los líderes de África cuando adoptaron una Estrategia Marítima Integrada (Estrategia AIM 2050) en una Cumbre de la UA en Adís Abeba en 2014, seguida de una Cumbre Marítima temática celebrada en Togo en octubre de 2016. Todos los cuerpos de agua, incluidos lagos, ríos y aguas subterráneas, además de los mares y la costa, son recursos únicos que en su mayoría se descuidan y se olvidan a menudo. Los sectores más relevantes de la actual economía acuática y oceánica africana son la pesca, la acuicultura, el turismo, el transporte, los puertos, la minería costera y la energía. Además, el enfoque de economía azul que hace hincapié en la interconexión con otros sectores responde a sectores emergentes y fronterizos y apoya importantes consideraciones sociales, como la incorporación de la perspectiva de género, la seguridad alimentaria y del agua, el alivio de la pobreza, la retención de riqueza y la creación de empleo. La economía azul puede, por tanto, desempeñar un papel importante en la transformación estructural de África.

Tenía que incluir en el libro algunos aspectos de la relación de África con el resto del mundo. El capítulo nueve podría haber tratado sobre los retos de las relaciones africanas, sin embargo, decidí centrarme en la relación con China en particular, dada su talla y significación.

Este continente necesita alianzas para una rápida implementación (particularmente en áreas como la de recursos financieros, comercio, inversiones y desarrollo de capacidad) de sus prioridades de desarrollo. Las

necesidades de financiación de África superan sus capacidades en lo que a recursos nacionales se refiere, debido al bajo ahorro interno, a los mercados de capitales poco profundos, a la débil intermediación financiera, al amplio sector informal, a las transferencias ilícitas de fondos y a la gestión fiscal y los desafíos en la gobernanza.

Aunque se consideren posibles mejoras de eficiencia, África todavía enfrentaría una brecha de financiación de infraestructuras de alrededor de 90 mil millones de dólares por año, principalmente debido a las crecientes necesidades de energía (BAfD *et al.*, 2015).

Una de las cuestiones más contestadas en las actuales evaluaciones de la trayectoria del desarrollo africano es la aparición de nuevos socios como China, lo cual está redefiniendo la forma en la que el continente se relaciona con el resto del mundo. El Segundo Foro sobre la Cumbre de Cooperación China-África, celebrado en Johannesburgo en diciembre de 2015, puso de relieve el alcance de los cambios en la relación entre ambas (véase, por ejemplo, Shelton *et al.*, 2015). El hecho de que China triplicara su compromiso de financiación, que asciende a 60.000 millones de dólares para el período 2015-2017, puso de manifiesto su confianza en las perspectivas de transformación económica del continente africano. Quisiera indicar que la transformación de la relación chino-africana tiene su base en que está pasando a ser una asociación más equilibrada que reconoce las prioridades socioeconómicas y políticas de África más allá de la demanda de sus recursos naturales.

Resulta necesario desentrañar las diferentes dimensiones de los vínculos entre África y China, incluida la "historia no contada" de la relación, que es el creciente interés de África en la economía china. El capítulo nueve analiza la importancia de que África adquiera más protagonismo en sus relaciones con China y aprovechar al máximo esta relación.

Para cerrar, la narrativa del "despegue africano" se apropió mayormente de una visión simplista de que los productos básicos son fundamentales para estimular la actividad económica del continente; sin embargo, hoy en día, el mayor contribuyente al crecimiento es el consumo interno y el sector más grande es el de los servicios. Tales hechos por sí mismos muestran la magnitud de las percepciones erróneas y el largo camino por recorrer.

Cualquier intento de comprensión habría sido demasiado ambicioso. Este libro, como era de esperar, constituye un modesto intento de ilustrar la complejidad de las transiciones observadas en el continente a través de los ejemplos que son más comúnmente debatidos. Las conclusiones cierran con un conjunto de recomendaciones de políticas clave.

BIBLIOGRAFÍA

ACEMOGLU, D. y ROBINSON, J. (2012): *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Nueva York, Ediciones Crown.

BAfD; OECD, y UNDP (2013): *Structural Transformation and Natural Resources. African Economic Outlook*, París, Publicaciones OCDE.

— (2015): *Regional Development and Spatial Inclusion. African Economic Outlook*, París, Publicaciones OCDE.

— (2016): *Sustainable Cities and Structural Transformation. African Economic Outlook*, París, Publicaciones OCDE.

APPIAH, K. A. (2015): *Cosmopolitanism: Ethics in a World of Strangers*, Londres, Penguin.

BRAHMBHATT, M.; HADDAOUI, C. y PAGE, J. (2017): *Green Industrialisation and Entrepreneurship in Africa*, Documento de trabajo NCE, Washington D.C.

ECA (2013a): *Millennium Development Goals Report 2013: Assessing Progress in Africa Towards the Millennium Development Goals Food Security in Africa —Issues, Challenges and Lessons*, Adís Abeba, ECA.

— (2013b): *Rethinking Agricultural and Rural Transformation in Africa. Challenges, Opportunities and Strategic Policy Options*, Adís Abeba, ECA, Mimeo.

— (2013c): *Status of Food Security in Africa: A Parliamentary Document*, Adís Abeba, ECA.

— (2014a): *Economic Report for Africa: Dynamic Industrial Policy in Africa*, Adís Abeba, ECA.

— (2014b): *Rethinking Agricultural and Rural Transformation in Africa —The Necessary Conditions for Success: The Case of Mauritius*, Adís Abeba, ECA.

— (2015): *Economic Report on Africa: Industrializing Through Trade*, Adís Abeba, ECA.

— (2016): Transformative Industrial Policy for Africa. Addis Ababa: ECA.

FMI (2011): *Enhancing International Monetary Stability. A Role for the SDR?*, disponible en: https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/010711.pdf [consultado el 21/05/2019].

— (2017a): *Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries*, disponible en: https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/lic.htm [consultado el 21/05/2019].

— (2017b): *IMF Conditionality*, disponible en: http://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/02/21/28/IMF-Conditionality [consultado el 21/05/2019].

KRUEGER, A. (1974): "The Political Economy of a Rent Seeking Society", *American Economic Review*, 64(94), pp. 291-303.

KUZNETS, S. (1955): "Economic Growth and Income Inequality", *American Economic Review*, 49(1), pp. 1-28.

LEWIS, A. (1955): *The Theory of Economic Growth*, Chicago, R. D. Irwin.

LOPES, C.; HAMDOCK, A. y ELHIRAIKA, A. (eds.) (2017): *Macroeconomic Policy Framework for*

Africa's Structural Transformation, Londres, Palgrave Macmillan.

MAMDANI, M. (1996): *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton, Princeton University Press.

MAZRUI, A. (1986): *The Africans: A Triple Heritage*, Nueva York, Little Brown & Co.

MKANDAWIRE, T. (2007): *From the National Question to the Social Question. 5th Harold Wolpe Memorial Lecture Online*.

MLAMBO, A. S. (2001): "'Some Are More White Than Others': Racial Chauvinism as a Factor in Rhodesian Immigration Policy, 1890 to 1963", *Zambezia*, 27(2), pp. 139-160.

— (2013): "Becoming Zimbabwe or Becoming Zimbabwean: Identity, Nationalism and State-Building", *Africa Spectrum*, 48(1), pp. 49-70.

NEPAD (2010): Accelerating CAADP Country Implementation, Midrand, NEPAD.

RAFTOPOULOS, B. (1999): "Problematising Nationalism in Zimbabwe: A Historiographical Review", *Zambezia*, 26(2), pp. 115-134.

ROWDEN, R. (2013): The Myth of Africa's Rise: Why the Rumors of Africa's Explosive Growth Have Been Greatly Exaggerated, Foreign Policy, disponible en: http://foreignpolicy.com/2013/01/04/the-myth-of-africas-rise/ [consultado el 21/05/2019].

SEN, A. (2007): *Identity and Violence*, Nueva York, W. W. Norton.

SHELTON, G.; FUNEKA, Y. A. y LI, A. (eds.) (2015): FOCAC 2015 —A New Beginning of China-Africa Relations, Pretoria, Africa Institute of South Africa.

THE ECONOMIST (2015): "African Economic Growth. The Twilight of the Resource Curse?", *The Economist*, 08/01/2015, disponible en: http:// www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21638141-africas-growth-being-powered-things-other-commodities-twilight [consultado el 21/05/2019].

WALLERSTEIN, E. (1961): *The Politics of Independence*, Nueva York, Vintage Books.

CAPÍTULO 2

CAMBIAR LA POLÍTICA

Cuando tenía diez años, vi un teléfono por primera vez. Fue en mi país de origen, Guinea-Bisáu, en el que las innovaciones de hoy en día tardaban en introducirse. Mi tío —que vivía en la misma calle que mi familia, detrás del único hotel de la ciudad, llamado Gran Hotel a pesar de que solo contaba con veinte habitaciones— era un hombre privilegiado. Trabajaba en la oficina central de correos como funcionario de categoría superior y, por tanto, pudo fácilmente justificar el ser uno de los primeros en tener teléfono. En aquellos tiempos, los teléfonos solían ser una de esas máquinas voluminosas de material termoplástico con un círculo rotatorio para marcar; tenía diez dígitos pero, de hecho, solo el "0" funcionaba: servía para llamar al operador que establecía la conexión manualmente.

Me maravillaba el hecho de que uno pudiera hablar sin ver y que pudiera ser escuchado desde lejos sin gritar. En mi inocencia, no podía relacionar aquel instrumento con otra cosa que no fuera pura alegría. Sin embargo, poco después, mi padre fue encarcelado por la Policía Internacional y de Defensa del Estado portuguesa (PIDE) debido a sus vínculos con el terrorismo, según me dijeron. Fue una noticia inquietante. Todavía recuerdo que el teléfono estaba asociado con el júbilo, porque mucho más tarde, a través de él, nos dijeron que estaba bien, pero que no podían decirnos nada más.

La revolución de la telefonía, de hecho, la revolución de las comunicaciones, está estrechamente ligada con cómo se desarrolla la política africana en el escenario actual. En una generación pasé de un teléfono y dispositivos básicos a un ordenador portátil potente con una velocidad que no tenía comparación con nada de lo que habían

experimentado todas las generaciones anteriores. Y esta revolución está sucediendo en África, en términos comparativos, más rápidamente que en otras regiones del mundo.

Tratar la voz, la identidad y la expresión de la voluntad de ejercer el poder ahora es completamente diferente: los seis mil millones de teléfonos móviles disponibles en el mundo nos están convirtiendo en una gran familia. Las familias tienen comportamientos buenos y malos; consagran la complejidad del tejido humano con sus contradicciones, asunciones y conquistas. Las familias aspiran a lograr la armonía, pero de ninguna manera pueden adquirirla automáticamente; por tanto, gestionan su comportamiento con creencias, protocolos y hábitos adquiridos; en una palabra: regulan.

CORRIENTES Y TENDENCIAS

Se dice que la forma más sofisticada de regulación es la democracia. Evaluemos el historial africano en este sentido. La tendencia hacia políticas democráticas en África, como en cualquier lugar del mundo, se ha convertido en ubicua. La democracia, por muy imperfecta que pueda ser, ha asumido una posición principal, definiendo la base de la política y el poder y siendo un medio para determinar los valores en las comunidades políticas. La política africana, en su dimensión histórica y contemporánea, como con acierto indicó Naomi Chazan "constituye el microcosmos de las formas y contenidos políticos, de las experiencias y los patrones, de las tendencias y perspectivas" (Chazan *et al.*, 1999: 6).

En su genealogía, las diferentes experiencias y encuentros de los países han marcado su huella democrática. Los regímenes políticos, desde el sistema multipartidista hasta las dictaduras militares, el gobierno de un solo partido, las monarquías políticas y, en ocasiones, la autocracia política absoluta y la tiranía, han existido en el África contemporánea.

Los antecedentes de los países han diferido en forma y contenido. La configuración del contexto social y de clase, la formación de coaliciones, la alineación y la realineación de actores políticos, agencias y resultados políticos contribuyen a desafiar cualquier caracterización estricta de la

política africana. De hecho, algunos argumentan que en términos de política, deberíamos hablar de "Áfricas" y no de "África" en un sentido monolítico.

No hay duda de que la comprensión de la política africana, en su dimensión histórica y contemporánea, ha mantenido a los investigadores africanos ocupados; ha creado narrativas, construcciones teóricas y conceptuales, deconstrucciones y reconstrucciones, debates ideológicos y políticos, pronósticos y reivindicaciones intelectuales vastas y en ocasiones, abrumadoras. El abanico de discursos incluye el análisis de la experiencia colonial y su economía política, la construcción de la nación postcolonial, las relaciones entre el estado y la sociedad civil, las transiciones políticas, los movimientos sociales en el proceso político, el género y la política, los partidos y otras instituciones políticas y, más recientemente, la interrelación entre la democracia y el desarrollo de los mercados.

Permítanme recoger y analizar algunos de los paradigmas y perspectivas necesarios para evaluar los cambios que se producen por todo el continente.

Al diagnosticar la política africana, se han adoptado perspectivas y paradigmas prevenientes de diferentes contextos históricos. Se generaron serios debates intelectuales entre los investigadores africanos y entre ellos y los africanistas. Estos paradigmas se pueden dividir en tres grandes categorías. La primera es la que referimos como el paradigma de la identidad social; la segunda es el paradigma de la economía política; y la tercera, el paradigma del movimiento social.

El primer paradigma de la identidad social tiene diferentes vertientes. Quizá un buen punto de partida es la teoría de los dos públicos enunciada por Peter Ekeh (1975), centrada en cómo el hecho colonial configuró la naturaleza de la política africana, a través de la bifurcación entre las identidades y personalidades individuales y los espacios públicos. El colonialismo, en la visión de Ekeh, fue un episodio histórico cuyas consecuencias supraindividuales han perdurado de forma muy relevante mucho después de que la colonización efectiva y la situación colonial hayan dejado de existir. El colonialismo es a África lo que la Revolución Industrial y la Revolución francesa fueron para Europa (Osaghae, 2003: 3). Detallando más, "es a la experiencia colonial a la que cualquier

conceptualización válida de la naturaleza única de la política africana debe mirar" (Ekeh, 1975: 93). De acuerdo con Ekeh, los problemas de la corrupción, la mala gestión, la personalización del poder y la autocracia política no se pueden comprender si no es mediante el análisis sociológico de la manera en que la experiencia colonial reconfiguró los valores sociales a través del tipo de estructuras e instituciones creadas, cuyas condiciones y realidades subsisten hoy en día.

El colonialismo creó espacios públicos duales e identidades duales, lo que Ekeh refirió como públicos cívicos y primordiales. El público cívico es un escenario de moralismo político, mientras que el público primordial es un espacio para la moralidad pública y la decencia. Dada la brutalidad y la arbitrariedad de la gobernanza colonial, el espacio público cívico careció de legitimidad y de apoyo público o, en otras palabras, fue un escenario visto por muchos con suspicacia, antipatía y, posiblemente, como una oportunidad de saqueo. El espacio primordial es el de afección tradicional, donde la gente encuentra comodidad, aceptación y sentido de pertenencia; por lo tanto, confiere legitimidad y valores morales, un poco como lo que esperamos de la pertenencia a una familia. Como el estado se mantiene "extranjero", las percepciones de las personas y la actitud frente a él, incluidas aquellas de las personas que manejan el poder del estado, continúan siendo de desconfianza, de poco apoyo y, a menudo, de vandalismo. La crisis del estado y la política en África está, por tanto, ubicada en este dualismo de los espacios públicos y en la construcción política de la legitimidad.

Cuando se debate el paradigma de la identidad social, la dimensión étnica de la política pasa a ser un aspecto importante de la política africana. Destacados investigadores, incluidos Onigu Otite (1990), Eghosa Osaghae (2001), Mahmood Mamdani (1996) y Archie Mafeje (1971, 1991) abordan este tema de forma extensa. Archie Mafeje proporciona una útil deconstrucción del tribalismo que, hasta el momento, ha sido utilizada por investigadores antropológicos occidentales en sus estudios sobre África, sus políticas y sociedad.

Mahmood Mamdani (1996) ofrece un esclarecedor análisis de las políticas de identidad social y del carácter del estado en su libro seminal,

Ciudadano y súbdito. Con el concepto del despotismo descentralizado, Mamdani buscó deconstruir la estructura y los mecanismos del estado colonial y cómo este configuró las relaciones intergrupales en África. Basado en la lógica del gobierno indirecto, el estado colonial fue un estado bifurcado que existió a dos niveles, el central y el local. El estado local constituía el dominio de las autoridades nativas, lugar donde los nativos eran almacenados en sus distintos y ordenados contenedores y eran gobernados. Las identidades y rigideces étnicas fueron el sello distintivo del sistema de autoridad nativa; cada nativo era definido dentro del contexto de una autoridad nativa. Mientras que la legislación civil gobernaba el estado central, la norma consuetudinaria constituía el marco legal para el sistema de autoridad nativo. El primero era el dominio de los derechos y de la división en base a la raza; el segundo era el de las costumbres y de lo étnico; pero la costumbre, en este caso, como indicó Mamdani (1996: 22), consistió en el lenguaje de la fuerza que enmascaró los poderes inusitados de las autoridades nativas. La política africana ahora necesita abordar esta bifurcación que marca el paradigma de su identidad social.

La noción peyorativa del tribalismo que a menudo se utiliza en el estudio de "los otros" o "los nativos" por antropológicos africanistas distorsiona las realidades políticas y sociales de África y refuerza los estereotipos de inferioridad y el atraso social. El tribalismo denota "autosuficiencia, comunidades autónomas, práctica de economía de subsistencia sin comercio externo o siendo este limitado" (Mafeje, 1971: 257). Más recientemente, la etnicidad y las relaciones étnicas remplazaron a la noción de comunidades tribales en el discurso. Los grupos étnicos, de acuerdo con Onigu Otite (1990: 17), son categorías de personas caracterizadas por criterios culturales de símbolos, incluidos el lenguaje, el sistema de valores y el comportamiento normativo y comprenden a aquellos cuyos miembros están anclados a un territorio. No son grupos autárquicos ni están excluidos de las interacciones constantes ni de la reconfiguración. La idea clave de las interpretaciones étnicas de la política en África es que la política colonial de dividir y gobernar, basada en las identidades étnicas cimentadas por los principios étnicos, ahondó en la competencia interétnica y exacerbó los conflictos étnicos. Es más, el acceso del estado a sus

recursos, tanto a nivel local como nacional, puede estar basado en una aritmética étnica y, por tanto, el tamaño, la posición social y la influencia política ejercida por grupos étnicos se convierten en una fuerza impulsora de la dinámica de poder en África. Existe un pozo negro de luchas entre las identidades étnicas para capturar al estado o, al menos, obtener el control de sus instrumentos.

La forma en que esta realidad permeó los estados independientes es el objeto de muchas contribuciones de la investigación, pero no se observa mayor controversia en relación con esto. Básicamente, se admite que en el momento de la independencia, el estado colonial bifurcado eliminó la división en base a la raza, pero no se democratizó. La democratización sobre la independencia se convirtió en sinónimo de eliminación de la división en base a la raza en el poder civil, más que en la eliminación del aspecto tribal del poder consuetudinario. Aunque las cuestiones sobre la raza, las raíces tribales y la etnicidad no deberían ser ignoradas.

Otro cuerpo importante de contribuciones que diagnostican la política africana es el del enfoque de la economía política, mayormente marxista. Investigadores como Samir Amin (1976,1978), Walter Rodney (1972), Claude Ake (1981), Bade Onimode (1988), Nzongola-Ntalaja (1987), Peter Anyang' Nyong'o (1989) y Dani Nabudere (1978) han adoptado este enfoque. Para ellos el sistema económico mundial es la fuerza impulsora que configura el contexto y las dinámicas de la política en los países periféricos en general y en África, en particular. Algunos de estos investigadores se centran en lo que denominaban la lógica del imperialismo, mientras que otros ponen el acento en la formación de clase interna y sus consecuencias de poder. Samir Amin (1990), por ejemplo, destaca el hecho de que tenemos que entender la naturaleza de la acumulación a escala mundial dentro del sistema capitalista global y sus inherentes contradicciones antes de poder desentrañar la naturaleza de la política en un país en concreto, para adecuar efectivamente la misma al enfoque mundial. Los países africanos no están marginados en términos de integración en el sistema capitalista global; más bien, el patrón de su integración, que denomina "integración incorrecta" es el tema principal.

Finalmente, otro grupo de académicos puso el foco en la cuestión de los

movimientos sociales y las fuerzas populares que conforman su paradigma, incluyendo los movimientos de la sociedad civil. Este enfoque busca entender la política y el poder desde "abajo" y las luchas del pueblo por mejorar la gobernanza. Este planteamiento ha sido utilizado para comprender tanto el proceso de descolonización como la reciente ola de democratización que barrió el continente a finales de los años ochenta y en los noventa (sobre la reciente democratización véanse, por ejemplo, Mamdani, 2005; Mamdani *et al.*, 1988; Anyang' Nyong'o, 1987).

Las anteriores perspectivas y paradigmas ofrecen lentes analíticas alternativas, las cuales son históricas, comedidas y rigurosas. Estos enfoques están en contradicción con las perspectivas generales, notablemente con la escuela neopatrimonialista que celebra las patologías de la política africana. Describe la política africana como un refugio de las relaciones entre patrón y cliente, caracterizada por la corrupción, el nepotismo, la informalización de la vida política y el desorden de las normas y procedimientos (Van de Walle, 2007). De hecho, se considera que África funciona a través de una lógica inversa de desorden político y caos (Chabal y Daloz, 1999). Se cree que sus elites políticas son caprichosas y perversas, inclinadas hacia una "política del vientre" (Bayart, 1993), un eufemismo para la anarquía y la corrupción. En su forma más extrema, la teoría neopatrimonialista crea un paralelismo entre los rasgos culturales africanos y la decadencia de la política africana. La cultura y las tradiciones africanas son vistas como regresivas y permisivas en lo que a un comportamiento o conducta política inmoral se refiere.

Tal y como anota Thandika Mkandawire (2013: 5), la teoría neopatromonialista, cuando describe los diferentes estilos de ejercicio de la autoridad, los modales de ciertos líderes políticos pintorescos o las prácticas sociales asociadas a algunos estados y a individuos que ocupan distintas posiciones dentro de estos, se equivoca al presentar nuestro conocimiento o nuestra comprensión de la naturaleza de la política, la economía y la sociedad en África.

El análisis de la política africana constituye una cuestión controvertida. Los países africanos están marcados por su diversidad; esta pluralidad afecta a cómo las políticas se desarrollan. Las dimensiones ética, religiosa,

lingüística, espacial, de género y de clase contribuyen a la creación de un complejo cuadro. Por ejemplo, el continente cuenta con cerca de 2.110 lenguas vivas, que constituyen el 30% del total mundial. Forzándose una amalgama, hubo un trazado indiscriminado de límites políticos por parte de las autoridades coloniales, reuniendo grupos y comunidades que no eran idénticas en los estados recientemente creados. La política se vio fracturada, dejando sin poder a la mayoría, no siendo incluyente y, a veces, siendo incluso violenta. Las organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo, en muchos casos, fueron reprimidas sin piedad y la disidencia fue considerada como una traición.

La construcción de estados nacionales y la promoción de políticas nacionales cohesivas por parte de grupos y comunidades sin idéntica historia social y política, afinidad cultural o contigüidad social ha sido un desafío importante.

La tendencia de la política y los regímenes políticos que se desarrollaron en el continente desde la independencia, obviamente, no es monolítica. Algunos países mantuvieron la fe en la política democrática multipartidista, aunque con un sistema predominantemente de partido único, mientras que otros no se molestaron en guardar las apariencias y mantuvieron un sistema oficial de partido único. Después de su independencia, muchos países fueron empujados a un ciclo de golpes militares y dictaduras políticas.

NATURALEZA DE LA POLÍTICA

Hubo dos grandes corrientes mundiales y nacionales que influyeron en la naturaleza de la política en los países africanos: la Guerra Fría y el imperativo de la construcción nacional. La política de la Guerra Fría promovió la existencia de representantes ideológicos y de estados satélite, especialmente en África. Lo que importaba en esos estados apoderados no era tanto la configuración interna del poder y los deseos del orden político como las lealtades externas. La responsabilidad política y las voces de los ciudadanos en el escenario político interno eran desechadas. El imperativo de la construcción nacional, por otro lado, buscaba la implementación en

los sistemas unitarios de gobierno como medio para contener y gestionar la diversidad. Los líderes de los sistemas unipartidistas fueron convencidos de que para aplacar las tendencias separatistas de las sociedades plurales de África, la política unísona en un estado unipartidista sería la varita mágica que lo conseguiría. Sin embargo, eso nunca sería así.

Había una concentración y centralización del poder en torno a los principales líderes u oligarcas. En muchos países, el poder político estaba altamente centralizado y administrado tanto institucionalmente como operativamente. Las identidades étnicas estaban también bien arraigadas. Mientras que la sociedad civil continuó creciendo exponencialmente, de forma paradójica el espacio político se contrajo remarcablemente. La lucha por el espacio que pueda permitir que florezca la disidencia política o la expresión de identidad mayoritariamente encuentra su vía de escape a través de la etnicidad, y esto marca la esencia del paradigma del movimiento social de la política africana.

Los cambios que tuvieron lugar desde finales de los ochenta, con el eclipse de la Guerra Fría, pronto tomaron impulso en África. Los regímenes autoritarios dieron paso gradualmente a los incipientes intentos democráticos, cambiando la naturaleza del debate político. Las elecciones, los partidos políticos, la oposición, los derechos, los controles institucionales y la responsabilidad en la gobernanza son moneda común ahora en África. Ha surgido una rica literatura sobre el proceso de democratización en el continente, tanto de dimensiones teóricas como empíricas, comparando experiencias regionales y estudios de casos de países (véanse, por ejemplo, Chole e Ibrahim, 1995; Ake, 2000; Lumumba-Kasongo, 2005; Nzongola-Ntalaja y Lee, 1997; Boafo-Arthur, 2007; Murunga y Nasongo, 2007; Adejumobi, 2002). Estas obras abordan, asimismo, el paradigma de los movimientos sociales.

Otro paradigma extendido de la política africana es el de democracia liberal. Claude Ake (2000: 9-11) proporcionó una interrogación teórica refrescante del paradigma de la democracia liberal que dominó visiones no solo en África, sino también fuera de ella. Ake argumentaba que la democracia liberal es marcadamente diferente de la democracia a pesar de que tiende a compartir afinidades con ella, características como el

consentimiento de los gobernados, la igualdad política formal, los derechos humanos inalienables, la responsabilidad del poder frente a los gobernados y el estado de derecho. Sin embargo, no son lo mismo. De hecho, la democracia liberal es una negación de todo el concepto de democracia. En lugar de la soberanía del pueblo, la democracia liberal ofrece la soberanía de la ley (Ake, 2000: 10).

Adebayo Olukoshi tiene una perspectiva distinta de la de Calude Ake y sostiene que es posible ver la democracia y el capitalismo como proyectos diferentes en la historia del mundo moderno, sin que necesariamente tengan correlación orgánica y automática alguna. De forma convincente, afirma que "no es el capitalismo lo que es inherentemente democrático; las luchas ocultas y abiertas, a veces amargas, contra las tendencias e instintos represivos han sido fundamentales para la producción de algunas de las reformas que, hoy en día, son el sello de la democracia liberal" (1998: 14). En otras palabras, la democracia liberal surgió, no necesariamente debido a, sino a pesar del capitalismo, y la posibilidad de su reproducción en otras sociedades, incluidos los países africanos, con un sistema capitalista menos desarrollado, es, por lo tanto, posible a la vez que deseable.

Hablando de desarrollo en el contexto de la democracia, surgió un debate polémico muy fuerte en los círculos intelectuales del Consejo para el Desarrollo Económico y la Investigación Social en África (CODESRIA, por sus siglas en inglés) en los noventa, especialmente entre Thandika Mkandawire y Peter Anyang' Nyong'o (para revisar este debate, véase Adejumobi, 2002). Este último sostenía que la democracia es una condición indispensable para el desarrollo. Citando las experiencias de Mauricio y Botsuana, países que alcanzaron un cierto progreso económico relativo bajo regímenes supuestamente democráticos, Anyang' Nyong'o encargó a los académicos y legisladores africanos que consideraran muy seriamente la democracia liberal ya que constituye la base para favorecer el desarrollo. En contra de esto, Mkandawire afirma que la democracia es un valor por sí mismo, al cual deben aspirar todos los países, dada la libertad y las oportunidades que confiere; no debería fusionarse conceptualmente con el desarrollo. La democracia puede o no producir desarrollo y la experiencia de los Tigres Asiáticos, que eran esencialmente regímenes autoritarios con

un historial sin precedentes de transformación económica, indica que el desarrollo es posible sin una democracia plena.

El progreso registrado en las políticas democráticas en África en los últimos tiempos no está exento de retos y limitaciones. La inclinación y el legado de las prácticas autoritarias están presentes en muchos países. La dominación ejecutiva, aunque en declive, se mantiene ubicua a medida que el uso del poder discrecional amenaza el crecimiento de la administración democrática. El limitado crecimiento institucional y las restricciones también representan un desafío para la responsabilidad política. Los parlamentos, el poder judicial y los partidos políticos de oposición, tres importantes instituciones democráticas, siguen sufriendo problemas en muchos países, con poca capacidad, recursos y espacio autónomo. Las instituciones de responsabilidad horizontal, como los organismos de lucha contra la corrupción y los de defensa de los derechos humanos, o los departamentos de auditoría, no tienen la vitalidad o la capacidad de determinar controles efectivos. La impunidad política sigue siendo endémica.

La política se percibe aún como un asunto de "todo o nada", en el que los políticos y los partidos apuestan virtualmente todo por la acumulación y la retención del poder. Esto provoca que las elecciones pierdan impacto en la promoción de un cambio significativo en la gobernanza. A menudo prevalece el síndrome de que el ganador se lleva todo; la negociación del poder político está asociada al acceso a los recursos públicos. Sin embargo, el auge y florecimiento de la sociedad civil constituye un buen presagio para la política democrática en África. La posibilidad de rendir cuentas desde abajo va aumentando día a día con las demandas de derechos y oportunidades de los ciudadanos; las reivindicaciones y agitaciones de la sociedad civil, son consistentes y sostenidas, pueden empezar a reconfigurar no solo el carácter de la políticas sino también la naturaleza y la esencia del estado.

NEGOCIACIÓN DE LA INFLUENCIA EXTERNA

A menudo, los estados africanos están más pendientes de las críticas que

reciben desde los medios internacionales o la opinión pública externa que de las críticas de sus propios ciudadanos. Para comprender cómo los estados africanos concilian los múltiples niveles de obligaciones políticas con sus propias agendas, con sus obligaciones regionales y continentales, y con la comunidad global en su conjunto, especialmente donde hay, a veces de forma obvia y otras no tan obvia, conflicto de intereses, es por lo que profundizaré en la fuente del derecho internacional que define tales obligaciones.

Las transformaciones en el ámbito de la guerra, los crímenes de guerra, los derechos humanos, la participación democrática así como en el medioambiente, han desplazado sustancialmente el régimen clásico de soberanía hacia una interpretación de la soberanía más erosionada.

El clásico régimen de soberanía se refiere a una concepción estado-céntrica de la soberanía, en la que el derecho internacional es cuestionado como ley y, cualquier obligación legal, fuera de la esfera nacional, se considera enteramente opcional. Aquellos que sostienen esta visión afirman que la mayor parte del "derecho" internacional que existe hoy en día, es una compilación de convenciones y tratados internacionales, acordados mutuamente por las naciones firmantes o impuestos a estas por las naciones más poderosas (Pfaff, 2000). Esta concepción clásica de la soberanía comprende el derecho internacional como horizontal y voluntario y el derecho interno como jerárquico y obligatorio.

Por otro lado, las recientemente incorporadas visiones sobre la soberanía afianzan los poderes y las restricciones junto a los derechos y los deberes en el derecho internacional que, si bien han sido formulados por los estados en última estancia, van más allá de la concepción tradicional del propio alcance y límites de los estados y pueden entrar en conflicto y, en ocasiones, en contradicción con las leyes nacionales. Desde esta perspectiva, el derecho internacional tiene que ser considerado como una ley, no por razón de un código moral superior o por un mandato soberano, sino porque los estados libremente consintieron en cumplirlo. En ausencia de una autoridad supranacional, no hace falta decir que los acuerdos y las normas que se obtienen a partir del consentimiento y no de una autoridad superior pueden revocarse en caso de que la norma acordada ya no se ajuste

al interés nacional. Haciendo una consideración de *Realpolitik*, la percepción clásica de soberanía sustituye a la liberal cuando los intereses estratégicos y el orgullo nacional están en juego. La medida en que los estados ejercen su soberanía depende de su influencia general a escala global.

Incluso en el ámbito de los derechos humanos, en el que se han hecho tremendos progresos aplicando el estado de derecho, el resurgimiento de la concepción estado-céntrica de la soberanía está muy presente. Por ejemplo, algunos estados africanos han sido selectivos en lo que se refiere a la colaboración con la Corte Penal Internacional (CPI) o con organismos internacionales relacionados con presuntos crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad o con la limpieza étnica. La UA ha manifestado también la protección de la dignidad, de la soberanía y de la integridad del continente cuando los enjuiciamientos generan una amenaza real para la paz y la estabilidad.

Los tratados, regímenes y organizaciones ambientales internacionales han puesto en tela de juicio elementos de la soberanía del estado, pero aún no han encuadrado el impulso por la autodeterminación nacional y sus "razones de estado", en un marco global transparente, eficaz y responsable (Held, 2003). Aquí, nuevamente, el interés nacional determina la medida en la que los estados ratifican y cumplen con las obligaciones internacionales, como se ha demostrado en el caso del cambio climático o las negociaciones comerciales. Los compromisos derivados de acuerdos mal negociados, con frecuencia, resultan revocados cuando no se definen sanciones explícitas. En ausencia de un mecanismo de cumplimiento supranacional, no hay que decir que los acuerdos y normas provenientes del consentimiento, más que de la autoridad, pueden ser anulados o violados. Más allá de los intereses de un país, el cumplimiento de las obligaciones internacionales depende de una dinámica exitosa en la cual los países asumen obligaciones tanto regionales como globales, a la vez que las internalizan en la legislación nacional. Dicho proceso conduce a una reconstrucción de los intereses nacionales y, eventualmente, de las identidades nacionales (Koh, 1997).

En relación con la calidad y contenido del proceso democrático en África, mientras que el progreso es limitado e irregular (ECA, 2011, 2013),

existe cierto consenso en cuanto a la comprensión de que la naturaleza de la política en África está cambiando. La participación política de los ciudadanos va en aumento, hay un mayor respeto por el estado de derecho, la libertad política es cada vez mayor, los conflictos han disminuido bastante y, con un incremento de la estabilidad política y un entorno político predecible, se ha registrado también un crecimiento económico constante. La arrogación ejecutiva del poder que, hasta ahora, ha constituido una cultura dominante de la vida pública, se está redefiniendo como otras instituciones de la democracia, en concreto, el parlamento, el poder judicial, los medios y la sociedad civil que están controlando gradualmente los excesos de poder. Convengamos que la democracia de África permanece frágil y tenue y que la posibilidad de que haya muchos retrocesos acecha en el ambiente. El Índice Ibrahim sobre Gobernanza Africana (IIAG, 2015), lo dice todo: el desempeño de la gobernanza de África mejoró durante una década, hasta 2015, pero ahora se está estancando y continuará estancándose hasta que los desafíos y los problemas descritos anteriormente se aborden frontalmente.

África sigue siendo un continente en transición; un continente en el que ambas fuerzas, interna y externa, están generando impactos sobre la naturaleza de su política y economía. Valorar la situación actual de la política africana, en su inherente complejidad y variedad, requiere, por tanto, enfoques analíticos sociales y herramientas metodológicas que consideren el conocimiento de la historia, de la estructura social, de las diferencias basadas en las identidades sociales frente a las identidades individuales, del contexto geográfico y cultural, de la participación política y, todo ello, para establecer el marco institucional de la acción política y de la norma. El cambio se produce en contextos específicos, no en el impoluto vacío.

¿Cómo podía imaginar que un teléfono me enseñaría tanto? Mi teléfono inteligente de última generación no me inspira tanto como aquel voluminoso instrumento que descubrí cuando tenía diez años, pero es un gran recordatorio de que la política nunca será igual, ni en África ni en ningún otro lugar, porque hoy en día, con la integración nacional y global en el terreno de la economía y la política, las vertientes separadas están

acercándose más que nunca, igual que la revolución del teléfono inteligente ha estado promoviendo la existencia de una gran familia, a pesar de las diferencias inherentes en el marco social.

BIBLIOGRAFÍA

ADEJUMOBI, S. (2002): "Between Democracy and Development: What Are the Missing Links?", en B. Abdalla y S. Adejumobi (eds.), *Breaking Barriers, Creating New Hopes: Democracy, Civil Society and Good Governance in Africa*, Trenton, Africa World Press, pp. 153–172.

AKE, C. (1981): *A Political Economy of Africa, Nueva York*, Longman.

— (2000): *The Feasibility of Democracy in Africa*, Dakar, CODESRIA.

AMIN, S. (1976): *Unequal Development: An Essay on the Social Formations of Peripheral Capitalism*, Nueva York, Monthly Review Press.

— (1978): *Accumulation on a World Scale*, Nueva York, Monthly Review Press.

— (1990): *Delinking: Towards a Polycentric World*, Londres, Zed Books.

ANYANG' NYONG'O, P. (ed.) (1987): *Popular Struggles for Democracy in Africa*, Tokyo, Universidad de Naciones Unidas.

— (1989): *African Politics and the Crisis of Development*, Trenton, Africa World Press.

BAYART, J. F. (1993): *The State in Africa: The Politics of the Belly*, Londres, Longman.

BOAFO-ARTHUR, K. (ed.) (2007): *Ghana: One Decade of the Liberal State*, Dakar, Londres, CODESRIA y Zed Books.

CHABAL, P., y DALOZ, J.-P. (1999): *Africa Works: Disorder as Political Instrument*, Oxford, Bloomington, James Currey e Indiana University Press.

CHAZAN, N. *et al.* (1999): *Politics and Society in Contemporary Africa*, Boulder, Ediciones Lynne Rienner.

CHOLE, E. y IBRAHIM, J. (eds.) (1995): *Democratization Processes in Africa: Problems and Prospects*, Dakar, CODESRIA.

ECA (2011): *Economic Report on Africa: Governing Development in Africa. The Role of the State in Economic Transformation*, Adís Abeba, ECA.

— (2013): *Millennium Development Goals Report 2013: Assessing Progress in Africa Towards the Millennium Development Goals Food Security in Africa —Issues, Challenges and Lessons*, Adís Abeba, ECA.

EKEH, P. (1975): "Colonialism and the Two Publics: A Theoretical Statement", *Comparative Study in Society and History*, 17(1), pp. 91-112.

HELD, D. (2003): "The Changing Structure of International Law: Sovereignty Transformed?", en D. Held y A. McGrew (eds.), *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate*, Cambridge, Polity.

IIAG (2015): *Ibrahim Index of African Governance 2015*, Londres, Mo Ibrahim Foundation.

KOH, H. H. (1997): *Why Do Nations Obey International Law?*, Faculty Scholarship Series, paper 2101, disponible en: http://digitalcommons. law.yale.edu/fss_papers/2101 [consultado el 22/05/2019].

LUMUMBA-KASONGO, T. (ed.) (2005): *Liberal Democracy and Its Critics in Africa*, Dakar, CODESRIA.

MAFEJE, A. (1971): "The Ideology of Tribalism", *The Journal of Modern African Studies*, 9(2), pp. 253-261.

— (1991): *The Theory and Ethnography of African Social Formations: The Case of Interlacustrine Kingdoms*, Dakar, CODESRIA.

MAMDANI, M. (1996): *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton, Princeton University Press.

— (ed.) (2005): *African Studies in Social Movements and Democracy*, Dakar, CODESRIA.

MAMDANI, M.; MKANDAWIRE, T. y WAMBA DIA WAMBA, E. (1988): *Social Movements, Social Transformation and the Struggle for Democracy in Africa*, Dakar, CODESRIA.

MKANDAWIRE, T. (2013): *Neo-patrimonialism and the Political Economy of Economic Performance in Africa*, Documento de trabajo 1, Estocolmo, Institute for Future Studies.

MURUNGA, G. y NASONGO, S. (eds.) (2007): *Kenia: The Struggle for Democracy*, Dakar, Londres, CODESRIA y Zed Books.

NABUDERE, D. (1978): The Political Economy of Imperialism. Londres: Zed Books.

NNOLI, O. (1980): *Ethnic Politics in Nigeria*, Enugu, Ediciones Fourth Dimension.

— (ed.) (1989): *Ethnic Conflict in Africa*, Dakar, CODESRIA.

NZONGOLA-NTALAJA, G. (1987): *Revolution and Counter-Revolution in Africa*, Londres, Zed Books.

NZONGOLA-NTALAJA, G. y LEE, M. (eds.) (1997): *The State and Democracy in Africa*, Harare, AAPS.

OLUKOSHI, A. (ed.) (1998): *The Politics of Opposition in Contemporary Africa*, Upsala, Nordic Africa Institute.

ONIMODE, B. (1988): *The Political Economy of the African Crisis*, London, Zed Books and the Institute of African Alternatives.

OSAGHAE, E. (2001): "Federalism and the Ethnic Question in Africa", en J. M. Mbaku, A. Pita Ogaba y M. Kimenyi (eds.), *Ethnicity and Governance in the Third World*, Aldershot, Ashgate, pp. 33-57.

— (2003): *Colonialism and Civil Society in Africa: The Perspectives of Ekeh's Two Publics*, Documento presentado en el Simposio sobre Obras Canónicas e Innovación Continua en Artes y Humanidades Africanas, Acra, Ghana.

OTITE, O. (1990): *Ethnic Pluralism and Ethnicity in Nigeria*, Ibadan, Shaneson Limited.

PFAFF, W. (2000): "Judging War Crimes", *Survival*, 42(1), pp. 46-58.

RODNEY, W. (1972): How *Europe Underdeveloped Africa*, Londres, Publicaciones Bogle-L'Ouverture.

VAN DE WALLE, N. (2007): *Neopatrimonialism: Democracy and Clientelism in Africa Today*, Documento de trabajo 3-07, Mario Einaudi Center for International Studies, Cornell University.

CAPÍTULO 3

RESPETAR LA DIVERSIDAD

El panafricanismo trajo consigo la tan celebrada liberación política que vio a África superar la dominación y la opresión al terminar con el colonialismo y el *apartheid* en el continente. Pero es hora de admitir que, tal vez, esos logros se celebraron un tanto pronto. La realidad es que, a pesar de décadas de independencia, las realidades cotidianas a las que se enfrenta África no han contribuido mucho a paliar los problemas de la pobreza, del aumento de las desigualdades, del desempleo, del hambre y de la inseguridad humana en general.

No hay razones para ignorar lo bueno; algunos logros son asombrosos. África ha triplicado su PIB en los últimos veinte años, alcanzado increíbles mejoras en los sectores de la salud y la educación, mejorado la gobernanza, creado la segunda región más atractiva para la inversión y experimentado una reducción de la pobreza a pesar de la explosión demográfica que ha supuesto el impulso más rápido a la urbanización que se ha observado en la historia de la humanidad.

Es por ello natural que el continente se haya vuelto más ambicioso, audaz y capaz de articular una perspectiva a largo plazo. Sin embargo, la cuestión sigue siendo esta: ¿África va construir este futuro brillante con o sin un nuevo sentido del humanismo y la fraternidad? Ahí reside cualquier valor que podamos atribuir al proyecto panafricano.

Los fundamentos filosóficos del humanismo se refieren al deseo humano y a la creciente capacidad de depender de sus propios recursos, de dominar las fuerzas de la naturaleza y convertirlas en su propia ventaja, y a su asociación con la esfera moral de la existencia humana, en respuesta a la eterna pregunta de cómo deberíamos vivir mejor (Pietersen, 2005: 45).

El siglo XX reconfiguró el significado del humanismo para abarcar el amplio y creciente movimiento social que promueve los valores humanistas y contrarresta las fuerzas impersonales y destructivas de la inhumanidad del ser humano contra sí mismo (Pietersen, 2005; Edeh, 2015). El humanismo se opone a la guerra, a la tiranía, a los sistemas políticos injustos y opresivos, a la jerarquía, a la autocracia, al trato inhumano a las personas y a cualquier norma o institución política que sea perjudicial para la dignidad humana, la integridad y el bienestar general. Los humanistas postulan la existencia de una comunidad que una a cada individuo con todos los demás.

El concepto de un humanismo africano no puede ser diferente. En Sudáfrica, la idea del humanismo se conoce como *ubuntu*; representa un deseo filosóficamente centrado en lo colectivo, el principio de que los humanos no pueden vivir aislados y de que no existen si no con los demás. Desmond Tutu, que adorna la conferencia de Gerwel anteriormente referida, ve a *ubuntu* como "la esencia del ser humano" (Tutu, 1999).

EL ETERNO LLAMAMIENTO AL PANAFRICANISMO

¿Cómo coexiste el humanismo con el ideal panafricano? El examen histórico del panafricanismo puede dirigirnos a tres periodos clave que han configurado la comprensión de los que este concepto entraña.

La primera ola comenzó fuera del continente, donde, después de la abolición de la esclavitud, los africanos en la diáspora buscaban una identidad. Se plantearon preguntas tales como "¿quiénes somos?", "¿de dónde vinimos?" y, más importante, "¿cómo encontramos nuestras raíces?". Esto se convirtió en el impulso para los Congresos Panafricanos, el renacimiento de la cultura y las artes de Harlem, el movimiento "Blackness" con muchos periódicos centrados en la conciencia de la identidad, como *Présence Africaine*, lanzado en París por Alioune Diop, *Negro World*, por Marcus Garvey o *The Crisis*, por Willian DuBois.

Este movimiento llegó a ser conocido por la reafirmación de la conciencia negra, la identidad de la condición negra de cada uno y la creación de muchos conceptos en torno al tema de la identidad de los negros. En esta mezcla, los estudiantes africanos igualmente encontraron un

espacio, quienes, con becas de estudio en los países de sus dominadores coloniales, se identificaron fácilmente con las mismas causas. La mayoría de estos estudiantes africanos acabaría jugando un papel clave trasladando estas recién nacidas ideas al continente.

Las instituciones de este tiempo se enfrentaron a una movilización limitada, una representación pobre y con recursos inadecuados. Estas instituciones se basaban en la pasión, en una fuerte creencia en la causa de la emancipación total y en el coraje. Hicieron que el sueño de la independencia pareciera alcanzable e influyeron en la ideología de los movimientos de liberación que lucharon por la realización de tal objetivo.

La segunda ola del panafricanismo tuvo lugar durante el periodo de euforia que acompañó las independencias de los años sesenta y sus consecuencias. Los líderes del movimiento panafricano, se convirtieron en líderes políticos de los recientemente independizados estados africanos o en consejeros del mismo. Sabemos que DuBois, por ejemplo, se trasladó a Ghana como invitado especial del Presidente Kwame Nkrumah y como director de *Encyclopaedia Africana*, un proyecto que no pudo terminar antes de su muerte. Otros, como George Padmore y Ras Makonnen, ocuparon posiciones de poder en los nuevos estados independientes.

El paso de la conciencia a la afirmación fue impulsado por intelectuales africanos, que asumieron el liderazgo de las posiciones en el continente. La Organización para la Unidad Africana (OUA), establecida el 25 de mayo de 1963 en Adís Abeba, con 32 firmantes, simboliza el llamamiento del ideal panafricano. A pesar de que la creación de este organismo fue tensa originalmente, nunca flaqueó en su objetivo de la liberación total del continente.

La tercera y más reciente ola se resume en la transformación de la OUA en la UA. Lo que es significativamente diferente entre las dos es un nuevo enfoque en el desarrollo y un cambio, que se ha articulado más recientemente, hacia la transformación.

El panafricanismo, como concepto intelectual, es, en el mejor de los casos, incomprendido y, en el peor, confuso. A lo largo de la historia del panafricanismo, desde su concepción, se le han dado varios significados que compiten entre sí, pero que son similares; hoy en día, la mayoría

considera que este abarca los procesos que hacen de una constelación de estados africanos una entidad integrada económicamente viable.

Es notable cómo el concepto permanece vivo a pesar de estar tan mal definido. Resulta atractivo tanto a académicos, legisladores como a activistas, tanto es así, que al celebrarse los cincuenta años de historia institucional de la UA en 2013, el tema elegido fue, obviamente, "Panafricanismo y el Renacimiento Africano"; para comprender esta atracción continua quizá ayudaría tomar un desvío y revisar el concepto del orientalismo.

El autor palestino Edward Said postuló en 1978, en su innovador libro *Orientalismo*, que este término, como clasificación, fue creado por los intelectuales occidentales en su búsqueda por definir la miríada de grupos, religiones y naciones de Oriente Medio. Esta clasificación pretende marcar a las gentes de Oriente Medio de forma estereotipada. Esta clasificación, sin embargo, se afianzó hasta tal punto, que los clasificados empezaron a utilizarla y a apropiarse de ella dada su propia necesidad de alteridad.

En un irónico giro, el término "panafricanismo" fue creado por negros y africanos en la diáspora como una forma de autoclasificación así como de alteridad. Fue una respuesta indirecta a Hegel, el filósofo alemán, y a su descripción de las personas africanas como personas sin historia. En un sentido, el orientalismo y el panafricanismo se corresponden con necesidades similares y provocaron demandas de identidad parecidas.

Hasta el día de hoy, el proceso de corrección de los prejuicios dañinos y equivocados contra los africanos no se ha terminado, y bien puede ser responsable del atractivo de la ideología panafricana. No importa cómo se defina; hasta que los africanos estén convencidos de que su estereotipo se ha acabado, es probable que el panafricanismo sea un gran mutante para construir la confianza en uno mismo.

Sin embargo, la narrativa de África está cambiando. No hay duda de que la representación del continente es más visible y reconocida. Sin embargo, ¿quién está escribiendo actualmente su historia? En gran medida, sigue siendo impulsada externamente. Igualmente, a menudo no es una historia consensuada, ya que emana tanto del afán empresarial como de las percepciones estereotipadas del estigma africano que siguen persistiendo, a

pesar de los avances económicos logrados. Las visiones sobre los "nuevos tiempos" de África, relacionadas con las oportunidades de los demás, son cada vez más paternalistas y alejadas de la realidad, lo que constituye un elemento disuasorio para el interés real por la transformación y, por tanto, irrita a los africanos en lo más profundo. Es necesario un equilibrio adecuado entre las descripciones realistas y las formulaciones del "africanismo" que debe incluir distintas divisiones de identidad.

PERCEPCIONES NEGATIVAS

La reciente publicación sobre África del escritor de *bestseller* Paul Theroux's, *El último tren a la zona verde: mi safari africano definitivo*, constituye un intento de evaluar lo que el siglo XXI ha supuesto para África en términos de distorsión de la historia "africana". El libro es, como mucho, un ejemplo de afropesimismo, envenenado con pobres descripciones estereotipadas y contradicciones, en un intento de vivir una fantasía africana.

Por ejemplo, al describir un grupo de personas kung del noreste de Namibia, Theroux se complace en describirlos como "hombres y mujeres en su mayoría desnudos… un niño con una cabeza como una fruta peluda meciéndose en el cabestrillo de una mujer, hombres tapados con piezas de piel agarrando lanzas y arcos" (Theroux, 2013: 5). Alguien familiarizado con el lugar sabe que estos son montajes para mostrar el África folclórica. Su descripción es tan desalentadora, arcaica y tópica, que los lectores pueden pensar que están leyendo las obras de un autor de principios del siglo XX, quizá de Joseph Conrad o, incluso, algún discurso del rey Leopoldo I de Bélgica, el entonces propietario del Congo. Tal vez los matices patéticos no son sorprendentes, dado que la propia mortalidad del autor constituye un tema recurrente.

Paul Theroux concluye:

> No tenía nada de lo que quejarme, excepto de la miseria de África, la terrible, envenenada, populosa África; el África de la gente engañada, despreciada, no acomodada, de un infortunio aparentemente irresoluble: tremendamente horrible, realmente, es irreconocible en absoluto. Pero, por supuesto, lo es, el nuevo África. (Theroux, 2013: 34).

El último tren a la zona verde es, sin duda, una obra intransigente, perturbadora. Pero es un éxito de ventas en todo tipo de librerías en Sudáfrica, lo cual muestra cómo la tergiversación está siendo consumida en el país y en el extranjero.

Otro relato muy valorado y éxito de ventas del África contemporánea es el libro del corresponsal de *The New York Times*, Jeffrey Gettleman, *Love, Africa: A Memoir of Romance, War and Survival* (2017). Con todo el aura que confiere el *Times*, se podría haber esperado que ofreciera una valoración más profunda de los problemas que afronta el continente. La publicación de Gettleman no muestra una visión tan ridícula como la de Theroux, pero sigue asociada a lo excepcional, a la imagen aventurera de África. Su anécdota de cómo le prepararon para sus tareas con consejos como el de los editores, por un lado, de ser cauteloso y "no coger demasiado *ooga-booga* por ahí" que es absurdo y, por otro, con el consejo opuesto de un colega más experimentado, "No olvides el *ooga-booga*; es lo que hace que África sea África", captura la esencia de lo que quiere transmitir. Intenta ser justo, pero con unas gafas cuyo enfoque está sesgado.

Las malas historias sobre África que provienen de personas de fuera se consideran como algo normal; lo que debería contar es la narrativa construida por los africanos. Yo defiendo este punto de vista, pero también sostengo que esta no debería tratar de ocultar hechos; en particular, los malos ejemplos que, como tales, establecemos para nosotros mismos.

Los episodios xenófobos que ocurrieron en Sudáfrica atrajeron a la opinión pública de todo el continente, fracturando el ideal del panafricanismo. Muchos se apresuraron a recordar a los sudafricanos los sacrificios que hizo el continente por su liberación del *apartheid*, considerando estos episodios como una total negación de la dignidad de otros africanos; era inaceptable que el ideal panafricano, como dijeron muchos, pudiera ser destruido de esa manera. Sin embargo, unos pocos recordaron que, con anterioridad, se habían producido expulsiones o palizas similares a ciudadanos africanos con el declarado apoyo del gobierno en, al menos, otros quince países del continente. Probablemente, la mayor expulsión masiva acaecida tuvo lugar en Nigeria durante los años 1983 y 1985, cuando tres millones de africanos occidentales fueron maltratados

hasta hacerlos llegar a las fronteras. La expulsión de africanos por parte de otros africanos no es solo un problema sudafricano, es un problema recurrente en el continente. Los africanos han sido objeto de expulsiones en masa en Camerún, Chad, Guinea Ecuatorial, Ghana, Kenia, Nigeria, Senegal, Sierra Leona, Uganda, República Democrática del Congo, Zambia, Gabón y, más recientemente, Libia y Argelia.

Los africanos también se han movido bastante. En los tiempos precoloniales, a menudo, esto se debía a la necesidad de encontrar tierras para asentamientos y extensiones fértiles para la agricultura. Los regímenes coloniales cambiaron esas motivaciones pasando a reflejar patrones migratorios que derivaban de las estructuras políticas y económicas impuestas por los regímenes coloniales. El impacto de esto permanece hasta la fecha.

Por tanto, se puede argumentar que los acontecimientos más recientes potencian los conflictos diarios a los que se enfrentan los africanos debido a la ausencia de los cambios económicos y políticos que deberían haber seguido a las luchas de liberación o las transiciones políticas. El fracaso de África, al no proporcionar una realidad que complemente las aspiraciones de sus ciudadanos, refuerza la premonición de Amílcar Cabral de que la realidad por la cual existe la gente, la razón, de hecho, por la que la gente está dispuesta a luchar, es para obtener cosas prácticas, como la paz y mejores condiciones de vida (Lopes, 2010).

La conceptualización westfaliana del estado africano constituye otro punto pertinente a considerar cuando se habla del cambio de las dinámicas de identidad, lo que constituye el foco central de este capítulo; si evaluamos la trayectoria del estado africano contemporáneo, reconocemos más rasgos westfalianos que panafricanos.

El estado westfaliano tiene su premisa en la noción de la soberanía y de la exclusión de todo poder externo de los asuntos internos del estado. Constituyen la génesis del estado westfaliano los tratados celebrados en la región de Westfalia en 1648, que marcaron el reconocimiento de la soberanía basada en principios muy diferentes a las formas previas de legitimidad política. En efecto, esta premisa asumió la existencia de un gobierno en funcionamiento. No hay necesidad de revisar el espectro

completo de formulaciones que se derivaron para darse cuenta de que el principio de soberanía era controvertido, que provocó muchas guerras, incluidas dos alrededor del mundo, pero que terminó imponiéndose en la forma de lo que ahora llamamos comunidad internacional, con sus numerosas organizaciones internacionales.

La aparición de los actuales mecanismos de gobernanza global, así como el conjunto del derecho internacional existente y, más aún, las instituciones regionales, todos tienen su fundamento en el modelo de estado westfaliano.

Todas las entidades que, como recién llegadas, se integraron en el orden establecido impuesto como consecuencia de dos guerras mundiales, encontraron el panorama de las relaciones internacionales ya definido. Todo lo que querían era ser parte de aquello y reclamar su justa participación a través del reconocimiento de su soberanía. Este fue el caso del África poscolonial que, según se ha argumentado, abrazó el estado westfaliano en su totalidad; aún sigue siendo el caso, pero las fuerzas centrípetas no están ayudando. La erosión de la soberanía es la nueva normalidad de los tratados y acuerdos internacionales que demandan formas transnacionales y globales de intervención. Quizá uno de los hechos más notables de las últimas dos décadas ha sido la propensión de la "comunidad internacional" a intervenir en diferentes países con justificaciones basadas en derechos sociales y políticos que van más allá de los conceptos humanitarios de los años cincuenta (Rao, 2010).

Todo conflicto en África relacionado con la definición de territorio, o que trata de abordar el problema de la legitimidad o la falta de ella por parte de una autoridad central está, de hecho, revisando la accidentada historia del principio de soberanía. Un ejemplo actual sería el del gobierno de Burundi que desafía la interferencia de otros en lo que considera sus asuntos internos; o los movimientos con motivación o justificación religiosa que luchan por el espacio geográfico y la independencia de la autoridad central en Nigeria, Mali o Libia.

Las respuestas de las instituciones africanas han sido de naturaleza cortoplacista, haciendo un escaso análisis de las causas que, profundamente arraigadas, motivan los conflictos. Esto se explica en parte por el deseo de

África de ser percibida como respetuosa con el orden internacional, con el fin de avanzar rápidamente en el modelo de recuperación que caracteriza el estado actual de sus relaciones internacionales.

Su concepción westfaliana explica por qué son posibles las expulsiones y por qué no lo es un pasaporte africano común, a pesar de la retórica panafricana. No es solo un problema sudafricano; es la esencia misma de la definición de cuál es el verdadero significado del panafricanismo en la actualidad.

Es en este contexto en el que escuchamos en África, como en otras partes, la llamada a la adopción de una visión cosmopolita (Sen, 2007; Appiah, 2015), cuando se trata de abordar las cambiantes dinámicas de identidad. El cosmopolitismo es una formulación occidental del secularismo, fortalecida. El origen de la palabra en sí misma, desde el cosmos y la polis griegos, que significan las formas amplias y particulares de interacción y conocimiento, nos dice cuán sofisticado es un concepto. El cosmopolitismo presupone el deseo de construir alianzas y aumentar las relaciones comunitarias al abrazar la diversidad y la expansión a escala global. Es un intento ambiguo de reconciliar los valores universales con las realidades únicas que los sujetos construyen en contextos históricos y culturales específicos (Ribeiro, 2003).

La ambigüedad se extiende a la forma en que la mayoría traduce el secularismo en un entorno en el que las instituciones internacionales dan formato a las reglas relativas a los derechos individuales, reduciendo la interpretación de los derechos de la comunidad y de un grupo más grande (Ribeiro, 2003). Si no lo vinculamos necesariamente con la realidad de los conflictos o, para nuestra decepción, con una hipotética representación política decreciente de los africanos en el escenario mundial, la verdad es que el cosmopolitismo constituye una fuente de tensión al emplearlo como una herramienta de formación de identidad.

La globalización se basa en interpretaciones de los fundamentos del cosmopolitismo (Appiah, 2015). De acuerdo con Pryker (2009), estamos tratando con la tensión entre lo general y lo particular, expresando lo primero través de la globalización y lo segundo a través del nacionalismo resurgente. Yo afinaría esta postura añadiendo igualmente a la lista la

oposición por motivos religiosos.

Tratémoslos como queramos, como binomios, como opuestos, considerémoslos contradicciones, llamémoslos como nos plazca, pero se trata de cuestiones de las que difícilmente podemos escaparnos, ya que organizan nuestros pensamientos y nos permiten analizar los problemas. El problema real que existe con la dicotomía de la globalización frente a lo nacional es que puede ser utilizada fácilmente por aquellos que son escépticos en cuanto a la primera. Esto se debe a que es bastante fácil demostrar que la globalización tiene poco impacto significativo en la resiliencia del nacionalismo (Pryker, 2009: 56).

La ideología panafricana, construida inicialmente por la diáspora africana, se ha mantenido como un fuerte anclaje de la visión común del continente. Es un concepto que se ha propagado bien, con unas ambigüedades que no han perturbado la ambición común ni la referencia común al pasado reciente. Ha sido reinterpretado, si no revitalizado, muchas veces. No obstante, todos conocemos sus limitaciones cuando se trata de jugar con la complejidad del cosmopolitismo.

La timidez que los líderes africanos muestran, junto con otros compatriotas, cuando se menciona el tema de la migración es preocupante pero no sorprendente; aun así, esto no nos facilita todos los datos. El ajuste requerido a los africanos para integrar las relaciones internacionales establecidas constituye un factor motivador que ha probado ser más sólido, en términos de impacto, que el deseo de defender una unión: la representación común africana es todo lo que importa.

Los ataques e intolerancias actuales exigen un humanismo africano que logre un equilibrio entre el panafricanismo, la concepción westfaliana del estado africano y el cosmopolitismo, al tiempo que dé espacio suficiente a la pluralidad que subyace en la identidad africana, participando, todo ello, del concepto amplio del humanismo americano pero conservando todas sus distintas texturas y matices. África no puede olvidar su rico patrimonio cultural y su historia de lucha por la libertad.

Existe la necesidad de recuperar las identidades africanas distorsionadas por el colonialismo, y abordar además los problemas del siglo XXI, como la regeneración medioambiental, la desigualdad o las nuevas formas de

conflicto. Estos desafíos exigen la construcción de un futuro africano común, basado en una agenda audaz y transformadora que vaya más allá de los resultados económicos. Sostengo que el mito de la solidaridad africana debe dejarse a un lado si se va tomar en serio la transformación. Se deben hacer evaluaciones francas y honestas sobre el comportamiento institucional y político que ha permitido las vulneraciones continuas de los derechos de los grupos minoritarios y marginados.

La transformación de África y su contribución para forjar un nuevo humanismo será difícil de alcanzar en ausencia de libertades compartidas, prosperidad compartida y de una ciudadanía común dentro y fuera de las fronteras.

BIBLIOGRAFÍA

APPIAH, K. A. (2015): *Cosmopolitanism: Ethics in a World of Strangers*, Londres, Penguin.

EDEH, P. D. (2015): "African Humanism in Achebe in Relation to the West", *Open Journal of Philosophy*, 5(3), pp. 205-210.

GETTLEMAN, J. (2017): *Love, Africa: A Memoir of Romance, War and Survival*, Londres, Harper Collins.

LOPES, C. (ed.) (2010): *Africa's Contemporary Challenges: The Legacy of Amílcar Cabral*, Nueva York, Routledge.

PIETERSEN, H. J. (2005): "Western Humanism, African Humanism and Work Organizations", *South African Journal of Industrial Psychology*, 31(3), pp. 54-61.

PRYKER, S. (2009): *Nationalism in a Global World*, Londres, Palgrave Macmillan.

RAO, R. (2010): *Third World Protest: Between Home and the World*, Nueva York, Oxford University Press.

RIBEIRO, L. G. (2003): *Post-imperialismo: Cultura y Política en el Mundo Contemporáneo*, Barcelona, Gedisa.

SEN, A. (2007): *Identity and Violence*, Nueva York, W. W. Norton.

THEROUX, P. (2013): *The Last Train to Zona Verde: Overland from Cape Town to Angola*, Londres, Penguin.

TUTU, D. (1999): *No Future Without Forgiveness*, Londres, Ebury Publishing.

CAPÍTULO 4

COMPRENDER EL ESPACIO POLÍTICO

Tras la crisis devastadora que golpeó a la mayoría de los países ricos y la caída de los sistemas financieros, ahora hemos entrado en una nueva era caracterizada por cambios tanto conjeturales como estructurales; esta supone una profunda transformación que afecta a la percepción y a la distribución del poder. Durante casi tres décadas, las principales políticas se han enmarcado en la base de la teoría económica neoclásica, modernizada por la interpretación dada por el Consenso de Washington.

La definición del Consenso de Washington proviene de un conjunto de diez recomendaciones identificadas por el economista John Williamson en 1989: 1) disciplina fiscal, 2) reorientación del gasto público, 3) reforma tributaria, 4) liberalización financiera, 5) adopción de un tipo de cambio único y competitivo, 6) liberalización comercial, 7) eliminación de las barreras a la Inversión Extranjera Directa (IED), 8) privatización de las empresas estatales, 9) desregulación de la entrada en los mercados y de la competencia y 10) garantía de los derechos de propiedad. La referencia al "Consenso" significó que esta lista se fundamentó en las ideas compartidas en aquel momento por los círculos de poder en Washington, el Congreso y la administración estadounidense por un lado, y por instituciones internacionales tales como el FMI y el Banco Mundial con sede en Washington, por otro, apoyados por una serie de grupos de expertos y por economistas influyentes.

Es importante indicar aquí que los fundamentos teóricos que subyacen a estas recomendaciones políticas no fueron otra cosa que la economía neoclásica, que apoya una firme creencia en la "mano invisible" de los mercados, la racionalidad de las elecciones de los actores económicos y una

visión minimalista de la regulación de la economía por parte de los estados. El advenimiento de este nuevo paradigma ha marcado también el retroceso de la economía del desarrollo como un campo distinto que durante mucho tiempo estuvo dominado por la "Escuela de la Dependencia" y otras teorías (Naim, 1999) que a menudo tuvieron un marcado contraste con la economía neoclásica y el individualismo metodológico. Fue la economía del desarrollo la que, con frecuencia, guio las políticas en los países en desarrollo antes de la era del Consenso de Washington. La mayoría de los gobiernos africanos independientes buscaban, por ejemplo, promover la industrialización, desarrollar la producción local y reducir las importaciones, promover el empleo, elevar el nivel de vida y romper el círculo vicioso de los patrones de comercio resumidos en la hipótesis de Prebisch-Singer (términos de intercambio desfavorables para los países exportadores de materias primas e importadores de manufacturas). Las recetas del Consenso de Washington, por el contrario, se presentaron como universales, de aplicación similar en el contexto de países desarrollados y en desarrollo, incluso si terminaban implementándose de manera discriminatoria y desigual.

Las políticas del Consenso de Washington se aplicaron durante más de dos décadas en ámbitos tan diferentes como África, América Latina y Asia, así como en países en transición política y económica de Europa del Este y Asia Central. Existían normalmente dos niveles principales de aplicación: el primero centrado en la estabilidad macroeconómica y en programas de ajuste estructural y, el segundo, que incluía objetivos como la mejora de las instituciones, la reducción de la corrupción o el manejo de la eficiencia de las infraestructuras (Naim, 1999). La condicionalidad ejercida por las instituciones de Bretton Woods y por los países ricos jugó un papel crucial en las decisiones de los países endeudados con el fin de impulsar reformas de estabilización macroeconómica y programas de ajuste estructural. La crisis de la deuda que primeramente afectó a muchos países latinoamericanos y posteriormente a africanos y asiáticos en los años setenta y ochenta, que adicionalmente incrementó su dependencia de los préstamos externos, les dejó sin otra opción que seguir las prescripciones que les permitían acceder a la financiación; llegados a este punto, las cosas

comenzaron a ir mal.

¿QUÉ FUE MAL EXACTAMENTE?

Las políticas del Consenso de Washington han sido objeto de críticas desde los años noventa por un número importante de relevantes economistas. De forma notable, Joseph Stiglitz, economista principal del Banco Mundial entre 1997 y 2000, criticó las políticas prescritas por el FMI en respuesta a las crisis financieras de Rusia y Asia (Stiglitz, 2003, 2007, 2013); Paul Krugman (2008) estaba a favor de los controles impuestos sobre los flujos de capital por parte de los gobiernos asiáticos en 1997 y 1998. El debate que se generó en torno a la respuesta a la crisis proporcionó una buena imagen de la profunda división entre los economistas más influyentes, unos apoyaban y otros estaban en contra del FMI. Los puristas del Consenso de Washington insistieron en la importancia de estabilizar las tasas cambiarias en tiempos de crisis mediante recortes en el presupuesto público, impuestos más elevados y tipos de interés, así como otras medidas recesivas. Sus opositores criticaron este tipo de políticas argumentando que estas llevarían a la recesión (Naim, 1999). Stiglitz llamó la atención sobre el hecho de que una fuerte subida de las tasas de interés contribuiría a profundizar la crisis.

Ahora es habitual decir que el ajuste estructural y los programas de estabilización macroeconómica tuvieron un impacto desastroso sobre las políticas sociales y los niveles de pobreza en muchos países; ahora bien, es importante analizar las consecuencias negativas con objeto de aprender de los errores anteriores. A continuación de la primera oleada de reformas llevadas a cabo por los países africanos y latinoamericanos afectados por la deuda, que incluyeron recortes del gasto público, introducción de gravámenes en la sanidad y en la educación y reducciones de la protección industrial, que llevaron a un alto desempleo, al crecimiento de la pobreza y a la distribución desigual de los ingresos, el Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) publicó el informe *Ajuste con rostro humano* (1987) en el que pidió que se redirigieran las “mesopolíticas” hacia la protección de los sectores sociales y económicos que eran esenciales para la supervivencia de los pobres a través

de la introducción de programas de protección social.

Cuando hablamos de las consecuencias negativas, el periodo de los programas de ajuste estructural en África subsahariana en los años ochenta, se caracterizó por escasos resultados económicos. El PIB se incrementó en menos de un 1% en África entre 1979 y 1992, mientras que en el este de Asia y en las regiones del Pacífico, en las que el estado jugó un papel activo en la promoción de políticas industriales y sociales así como en la reducción de la pobreza, se registró un aumento medio del 5% entre 1986 y 1992. Las inversiones africanas disminuyeron y la participación del continente en las exportaciones mundiales se redujo en más de la mitad entre 1975 y 1990. La cuota de África en las exportaciones agrícolas y alimentarias cayó del 21% al 8,1% del total de las exportaciones de los países en desarrollo y en el caso de la exportación de productos manufacturados, del 7,8% al 1,1% en 1990. Algunos críticos señalaron que las políticas de liberalización y políticas como la eliminación de los subsidios para fertilizantes tuvieron un impacto negativo en la productividad agrícola y, por tanto, en sus rendimientos; del mismo modo, la reforma de precios promovió los cultivos de exportación sobre los cultivos alimentarios tradicionales. Otros alegaron que los cultivos de exportación contribuyeron al endeudamiento o que los programas de ajuste exacerbaron la distribución desigual de la tierra, prometiendo que los mercados de tierras "eficientes" reemplazarían a los sistemas de tenencia tradicionales, al tiempo que fomentaron la desindustrialización a través de la "privatización al por mayor y los mercados sin restricciones" (Sahn *et al.*, 1997: 1-6).

Uno de los mayores inconvenientes de las políticas impuestas por el FMI y el Banco Mundial fue la falta de experiencia técnica y de capacidad estratégica por parte de los países que debían implementar aquellas. Se estableció una relación donante-receptor estructuralmente desigual, en parte debido al debilitamiento del sector público, inducido por la drástica reducción de la maquinaria administrativa. La liberalización rápida y descontrolada de las economías pequeñas africanas presentó peligros adicionales, tales como la alta volatilidad de los flujos de capital, pero, como un entonces ministro de Finanzas sudafricano dijo en 2003:

> Un problema mayor para las economías africanas es que su potencial de crecimiento está directamente afectado por su capacidad de exportar y utilizar los ingresos de la exportación para diversificar la producción. Su capacidad para llevarlos a cabo se encuentra limitada por un régimen de comercio global desfavorable para el completo desarrollo de la ventaja comparativa de los países africanos. El acceso limitado al mercado para los textiles de bajo coste, el algodón y los productos agrícolas y la competencia de las exportaciones de la economía industrial fuertemente subsidiada impide, en la práctica, el crecimiento. (Manuel, 2003: 18).

El impacto social de estas reformas fue devastador para el África subsahariana. Muchos economistas reconocieron que las dificultades asociadas a la promoción de la estabilidad económica y la liberalización tuvieron un impacto desproporcionado en los más desfavorecidos, ya que llevaron a una mayor pobreza y a una distribución desigual de los ingresos. Las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), en especial el Banco Mundial, exhibieron una gran arrogancia intelectual al no reconocer, durante mucho tiempo, el impacto enormemente negativo de tales políticas, negando las críticas y limitando su respuesta al lanzamiento de programas de compensación (Sahn *et al.*, 1997: 6).

Por tanto, no es sorprendente que las políticas de estabilización macroeconómica y de ajuste estructural provocaran una oleada de descontento popular que contribuyó al recrudecimiento de muchas guerras civiles en los años noventa. La crisis asiática de 1997 también planteó algunas preguntas importantes en relación con las consecuencias de la desregularización de los mercados financieros y demostró cuáles eran los límites del pensamiento político con sede en Washington.

LAS CONSECUENCIAS ESTRUCTURALES DEL CONSENSO DE WASHINGTON

El rápido crecimiento económico registrado en muchas regiones del sur en la primera década del siglo XXI, acompañado por un comercio y una inversión en expansión, contrarrestó las preocupaciones de los mercados financieros que ignoraron las señales de la inminente tormenta. En 2008, sin embargo, la "*crème* de la *crème*" de los economistas, así como los gobiernos de los países ricos, finalmente tuvieron que afrontar la inconveniente realidad sobre la imperfección de los mercados en divisa. La

especulación masiva y descontrolada había producido la peor crisis económica mundial desde la Gran Depresión, sacando de repente a la luz un número de "enfermedades" estructurales que el Consenso de Washington había estado barriendo debajo de la alfombra.

La recesión global supuso una revelación en cuanto a dos grandes cuestiones. En primer lugar, la dominación del sector financiero sobre la economía real había llevado a lo impredecible en relación con el futuro de las economías y el incremento de la vulnerabilidad de las poblaciones, aumentando simultáneamente la distribución desigual del ingreso y la brecha entre los ricos y los pobres. En segundo lugar, cuestionó las teorías económicas predominantes que sirvieron de base para formular y prescribir políticas, incluidas aquellas formuladas por las instituciones de Bretton Woods a nivel mundial, en particular, los programas de ajuste estructural.

Tras tres décadas de implementación de las formulaciones del Consenso de Washington, hemos estado atestiguando una confluencia de crisis, incluyendo repuntes de precios en alimentos y energía así como recesiones económicas y financieras aún más agravadas por el impacto del cambio climático y el crecimiento de la demografía. Un artículo del que fui coautor junto a Ignacy Sachs y Ladislau Dowbor destaca la llamativa convergencia de tendencias críticas, "la sinergia de comportamientos que […] están destruyendo nuestra frágil nave espacial" haciendo referencia a la interdependencia de tendencias en áreas tradicionalmente consideradas de manera separada, tales como demografía, clima, producción y consumo industrial y agrícola, contaminación, por citar algunas (Lopes *et al.*, 2010: 1-3).

Ahora existe una conciencia absoluta de las crecientes desigualdades y de la escandalosa concentración de la renta a consecuencia del consenso de Washington, con el 20% más rico obteniendo el 80% de los ingresos mundiales (Lopes *et al.*, 2010: 5). El dramático aumento del porcentaje de personas pobres que viven en los llamados países emergentes revela lo desigual que se está volviendo la distribución de rentas, incluso en economías con rápidos crecimientos; el 72% de la población pobre de todo el mundo vive en países de renta media, mientras que hace dos décadas, el 93% vivía en países de renta baja. En la estructura actual de poder, el

crecimiento económico, incluso el generado por la innovación tecnológica, beneficia a los intermediarios financieros que persiguen la maximización de los beneficios a corto plazo más que la ingeniería de procesos (Lopes *et al.*, 2010: 5).

La inclusión productiva, como se refleja en el sector formal, es la excepción más que la regla. Los patrones de producción y consumo revelan una deformación anormal de las prioridades, donde se prioriza a los presupuestos militares y los bienes de consumo de lujo por delante del acceso a los servicios básicos, la educación y la salud:

> El planeta produce casi un kilo de grano al día por habitante y tenemos más de mil millones de personas pasando hambre. Los diez millones de niños que mueren de hambre, la falta de acceso a agua potable y otras causas absurdas, constituyen un escándalo insoportable. Pero desde el punto de vista de la inversión privada, resolver problemas fundamentales no genera beneficios y la orientación de nuestra capacidad de producción está radicalmente deformada. (Lopes *et al.*, 2010: 7).

Estos fallos sistémicos se deben principalmente a la distorsionada configuración de los procesos productivos, a las equivocadas estructuras de incentivos y a un marco económico que externaliza los costes sociales y medioambientales, confiando exclusivamente en la "elección racional" de los actores y en el equilibrio "natural" del mercado, por no hablar de la forma en que se maneja actualmente la economía global.

El desequilibrio del poder dentro de las estructuras globales de gobernanza financiera y económica, a saber, el FMI y el Banco Mundial, es evidente en los tres niveles siguientes:

- Primero, en el nivel de la ideología imperante, completamente dominada por el pensamiento monetarista impuesto a los países del sur y a las economías en transición durante más de veinte años, a pesar de los flagrantes fallos y el desastroso impacto social.
- Segundo, en el nivel de la estructura de poder establecida por las cuotas de voto dentro del FMI y del Banco Mundial, que todavía no reflejan el tamaño de las economías, sin mencionar la inadecuada representación de los intereses de los más pobres.
- Tercero, en el nivel de la firme creencia de que los países ricos nunca se verían afectados por una crisis, algo que justificó prácticas discriminatorias en términos de control antes de 2008

(OEI, 2011) y la aplicación de dobles raseros durante la crisis. De este modo, la crisis financiera, resultado de una espiral de desregulación, no supuso una sorpresa total.

En relación con el último punto, solo necesitamos comparar la respuesta del FMI a la crisis de la deuda europea con las políticas que implementó en los años ochenta y noventa para obtener una imagen de esos dobles raseros. A pesar de que ha habido un loable cambio de actitud al favorecerse la dimensión social en lugar de los intereses de los acreedores, el hecho es que estas políticas se están promoviendo ahora solamente en Europa, borrando, de forma hipócrita, el pasado.

¿A DÓNDE NOS DIRIGIMOS?

La ostensible creencia en recetas que no funcionan y que todavía continúan usándose resulta bastante paradójica. Cuando las herramientas teóricas diseñadas para ayudar a comprender la realidad se utilizan sin tener en consideración sus limitaciones, o cuando los hallazgos son ajustados selectivamente para respaldar una única visión basada en un pensamiento ilusorio, la ciencia se transforma en ideología. La globalización, tal y como apareció y se percibió durante la última década del siglo XXI, provocó una ola de oposición. Los detractores más radicales del Consenso de Washington acusaron a las instituciones de Bretton Woods y a los países ricos de propagar una nueva ideología, la del neoliberalismo. Los economistas más relevantes se cegaron por el mito de los mercados perfectos, ya sea por elección o por las circunstancias. Como lo expresó sarcásticamente Paul Krugman, “la profesión de la economía fue por mal camino porque los economistas, como grupo, confundieron la belleza, vestida de matemáticas de aspecto impresionante, con la verdad” (Krugman, 2009: MM36).

La noción neoclásica de eficiencia del mercado (desafiada por John Maynard Keynes, quien pidió una intervención gubernamental activa en el mercado mediante la impresión de más dinero y el aumento del gasto público para impulsar la demanda durante la Gran Depresión) regresó a la

moneda en la última década. La verdad es que la fe ciega en los mercados ha gozado de gran popularidad hasta que la detuvo la vigente ola populista.

Liderado por Milton Friedman, el monetarismo invadió el pensamiento económico en los años setenta, buscando reconciliar la macroeconomía con los postulados microeconómicos neoclásicos, con el fin de volver a poner la idea de la eficiencia del mercado en el centro de la escena. Los monetaristas solo admitieron formas limitadas de intervención gubernamental ligadas e una muy modesta regulación de la oferta monetaria. Ilustremente, Milton Friedman pidió la disolución del FMI puesto que interfería en el funcionamiento del libre mercado. Muchos macroeconomistas rechazaron totalmente la teoría keynesiana relativa al estímulo expansivo durante las crisis económicas y otros regresaron a la visión impulsada por Schumpeter y otros apologistas de la Gran Depresión, que consideraban "las recesiones algo bueno, parte del ajuste económico para el cambio" (Krugman, 2009: 36MM).

Este debate tuvo una gran influencia en los postulados del FMI. Sin adoptar el monetarismo al por mayor, los principales conceptos del Consenso de Washington proporcionaron respuestas a las preocupaciones del FMI, basadas en la minimización de la regulación y en que se permitiese a los mercados hacer su trabajo. Fue este enfoque el que llevó al FMI a creer que su tarea principal era la de liberalizar el mercado en los países del sur y, más tarde, en las llamadas economías de transición, ya que representaban los principales obstáculos para la implementación de una economía abierta.

El informe generado por la Oficina de Evaluación Independiente del FMI (OEI) sobre el fracaso del FMI en su papel de controlador criticó vehementemente el desempeño de este en relación con una de sus funciones principales: advertir a los países miembros sobre los riesgos que se acumulan en la economía mundial y en el contexto nacional de cada uno de ellos. Entre los principales impedimentos identificados por la Oficina de Evaluación se encontraban "un alto grado de pensamiento grupal, la captación intelectual, la postura general de que una gran crisis financiera en las grandes economías avanzadas era poco probable y unos enfoques analíticos inadecuados" (OEI, 2011: 17).

Una lectura cuidadosa de los hallazgos del informe revela verdades adicionales incómodas. Primero, la estrechez intelectual crea situaciones en las que la línea divisoria entre lo que vemos y lo que queremos ver es demasiado fácil de cruzar. Otra razón importante por la que el FMI falló en informar con exactitud y en generar un análisis honesto fue la influencia que ejercieron los accionistas más importantes sobre el control y las políticas (OEI, 2011: 20).

La OEI extrajo una imagen poco halagadora del personal del FMI, apuntando a la existencia de "sesgo cognitivo", lo que incluía una mentalidad homogénea (pensamiento grupal) y una "cultura insular" que raramente hacía referencia a investigaciones externas. Igualmente apuntaba que los economistas en los países avanzados eran más sensibles a lo que ocurría en sus propios países, descuidando la importancia de las cuestiones financieras y el análisis de los nexos macroeconómicos; que había una excesiva dependencia de modelos y herramientas similares tales como la macro-modelización que apenas incluía el análisis de la sofisticación financiera de las transacciones mundiales actuales y del mercado de activos; que se confiaba demasiado en técnicas de examen simplistas y de primera ronda, como las pruebas de estrés, para determinar la solidez de los sistemas bancarios; y que, lo que es aún peor, se producía una interpretación errónea o el rechazo de ciertos datos en aras de la coherencia teórica (OEI, 2011: 17-19).

La honestidad intelectual se vio adicionalmente herida por la ausencia de referencias a las limitaciones de los datos o a la existencia de distintos análisis. El FMI personificó el mayor obstáculo de la producción del conocimiento moderno y de la investigación aplicada, caracterizándose por enfoques sectoriales y por la falta de un análisis holístico.

Más específicamente, optó por teorías económicas, junto a métodos cuantitativos y de selección de datos que sustentaban la coherencia de sus asunciones neoclásicas; las visiones discrepantes fueron silenciadas, dada la reacción de la cadena de poder entre los países con mayor participación y la alta gerencia. Los autores del informe de evaluación igualmente indicaron las quejas relacionadas con la ausencia de imparcialidad en el tratamiento de los diferentes países (OEI, 2011: 20). En resumen, la institución

principal a cargo de las recomendaciones de política macroeconómica generó un análisis fuertemente influenciado por sus miembros más poderosos, promoviendo la conformidad, la autocensura, la selectividad de los datos y un conjunto de enfoques analíticos implementados de manera discriminatoria.

Resulta esencial desarrollar un diálogo académico honesto y promover sistemas de gobernanza inteligentes abiertos a la pluralidad de enfoques y que conduzcan a sinergias productivas entre las diferentes contribuciones. Lamentablemente, sin embargo, hay demasiados casos de sesgo implicados en la recogida e interpretación de datos estadísticos. Existe una creciente conciencia de la naturaleza multifacética y diversa de nuestro mundo y de la interconexión entre los diversos desafíos que enfrentamos, lo cual abre nuevas perspectivas sobre cómo podemos ver e interpretar el mundo que nos rodea, ayudándonos a pensar fuera de los marcos establecidos.

Aparte del PIB, el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el Coeficiente de Gini y el Índice Mundial de Felicidad representaron importantes avances en las evaluaciones. El número de indicadores económicos, sociales y estadísticos que pueden ayudarnos a comprender la importancia de la demografía está creciendo a un ritmo acelerado. Por ejemplo, la forma en que actualmente medimos el comercio internacional ha evolucionado considerablemente, aunque todavía no está captando la complejidad de las cadenas de valor globales (Lamy, 2011).

Teniendo esto en cuenta, Robert Zoellick, presidente del Banco Mundial entre 2007 y 2012, envió una señal importante cuando inició la liberalización de la política de información del Banco, autorizando el acceso público a unas siete mil series de datos que anteriormente estaban disponibles de forma exclusiva para los suscriptores, en su mayoría gobiernos e investigadores; solo durante el primer mes, 4,5 millones de visitantes individuales accedieron al sitio. Teniendo en cuenta que estos datos se utilizan para definir políticas sociales y económicas, su importancia como herramienta de negociación es fundamental. Los datos y la metodología subyacentes al análisis y las recomendaciones políticas del Banco Mundial están, por lo tanto, abiertos al escrutinio público. Robert Zoellick describió su decisión como una “democratización de la economía

del desarrollo" (Strom, 2011). Pero la verdadera democratización consiste en algo más que hacer que los datos estén disponibles; la calidad estadística, en lo que concierne a África, es un debate en sí mismo. La mayoría de los conjuntos de datos relacionados con las economías africanas están obsoletos en términos metodológicos o en términos de recopilación de datos reales, lo que provoca una gran dependencia de proyecciones de calidad cuestionable.

La elección de Justin Lin para el puesto de economista jefe del Banco Mundial (entre 2008 y 2012) fue en sí misma una gran sorpresa, un desertor militar taiwanés que pasó a la China continental y se convirtió en un economista con una fuerte defensa de lo que él define como una nueva economía estructural. Lin es un firme defensor del modelo de desarrollo de su país (Lin, 2012; Monga y Lin, 2015). Nada podría estar más lejos de las propuestas del Consenso de Washington.

El FMI también sorprendió al mundo cuando, en junio de 2016, publicó un artículo en su revista principal, *Finance & Development*, que cuestionaba las demandas de liberalización y abría aún más el debate sobre el espacio de políticas (Ostri *et al.*, 2016); pero un documento de trabajo del FMI en respuesta a Piketty, que ahora constituye un famoso estudio que analiza detalladamente la desigualdad, parecía ir en la dirección opuesta. La tesis central de Piketty es que cuando la tasa de rendimiento del capital es mayor que la tasa de crecimiento económico, el resultado es la concentración de la riqueza a largo plazo. A su vez, esta distribución desigual de la riqueza, causa alteraciones sociales y económicas. Piketty ofreció una serie de sugerencias sobre cómo abordar cuestiones tales como la de un sistema de impuestos progresivos sobre la riqueza para ayudar a reducir la desigualdad y evitar que la mayoría de la riqueza quede en manos de una pequeña minoría (Piketty, 2013).

El mencionado documento de trabajo del FMI afirmó que no había evidencia empírica para sustentar las afirmaciones de Piketty (Goes, 2016) y, a pesar de ello, la desigualdad se convirtió en la marca registrada de la directora gerente del FMI, Christine Lagarde. Justo antes de las reuniones de primavera de 2017 del FMI y el Banco Mundial, dos altos funcionarios del FMI publicaron una entrada en un blog que sostenía la necesidad de implantar políticas fiscales para abordar la desigualdad (Gaspar y García-

Escribano, 2017). Esta publicación reconocía que "no hay una estrategia única para todo el mundo. La redistribución debería reflejar las circunstancias específicas de un país, incluidas las presiones fiscales subyacentes, las preferencias sociales y la capacidad administrativa y fiscal del gobierno. Igualmente, los impuestos y las transferencias no se pueden considerar de forma aislada" (ibíd.). Este tipo de flexibilidad y de humildad constituye un cambio considerable de los enfoques tradicionales del FMI; sin embargo, en el terreno, las cosas no han cambiado tanto, lo que ha llevado a algunos a afirmar que en la organización existe más hipocresía que cambio real (Sheil y Stilwell, 2017).

CAMBIOS SIGNIFICATIVOS QUE INFLUYEN EN EL PAPEL DE ÁFRICA

Los conjuntos de indicadores que se eligen para un análisis y la forma en la que son recogidos definen e interpretan los hechos. La divergencia en los años noventa existente entre las instituciones con sede en Washington, de un lado, y Naciones Unidas, de otro, en relación con el impacto de las reformas de ajuste estructural, proporcionó un ejemplo convincente de las distintas recomendaciones basadas en diferentes enfoques.

La creciente influencia de los países del sur, incluidos los países africanos, es un factor que contribuye al cambio en muchos niveles. En la actualidad, ya no es asequible ignorar las divergencias, ya que los principales actores y las relaciones de poder están cambiando rápidamente las ideas dominantes. Cuando Goldman Sachs acuñó el término BRIC (acrónimo de Brasil, Rusia, India, China) en 2001, muchos no lo tomaron en serio. La crisis de 2008-2009 aceleró el cambio en el equilibrio global de poder y el G20 asumió el papel principal del G7/8. Los BRICS, que ahora incluyen a Sudáfrica, representan aproximadamente una cuarta parte del PIB mundial, el 15% del comercio mundial y un poco más del 40% de la población total.

En términos de relevancia económica, los países africanos siguen siendo relativamente marginales en lo que a estos nuevos megacambios se refiere. Sin embargo, el mejor desempeño del continente y su tasa de retorno de la

inversión se encuentran entre las más altas del mundo. Un estudio realizado en 2011 por Ernst & Young indicó que la IED en África había crecido un 87% en la primera década de este siglo y que los flujos de IED continuaron incluso durante la crisis, pudiendo acelerarse en 2012 (Ernst & Young, 2011: 7). La actualización más reciente de las tendencias de la IED en África de Ernst & Young (2017) muestra una recuperación en 2016 después de una caída en 2015, probablemente el año más difícil desde el año 2000. Durante 2016, la inversión de capital aumentó un 31,9%; la inversión media por proyecto fue de 139 millones de dólares en 2016 frente a los 92,5 millones en 2015. Este aumento fue el resultado de proyectos bastante grandes de capital intensivo en los sectores de bienes raíces, hotelería y construcción (RHC, por sus siglas en inglés) y transporte y logística. El porcentaje de los flujos de capital de IED del mundo en África aumentó a un 11,4%, en comparación con el 9,4% de 2015. Eso hizo de África el segundo destino de mayor crecimiento en términos de capital de IED, después del Sudeste Asiático (Ernst & Young, 2017).

El Boston Consulting Group ha llegado a lecturas similares, basadas en conjuntos de datos algo diferentes: un crecimiento anual de las exportaciones de un 18% desde 2000, como los BRICS, y un aumento anual de más del 8% en los ingresos de las quinientas empresas africanas más importantes desde 1998. Este informe (generado antes de las revoluciones árabes) señala el surgimiento de los llamados Leones Africanos (análogos a los Tigres Asiáticos), que incluyen a Argelia, Botsuana, Egipto, Libia, Mauricio, Marruecos, Sudáfrica y Túnez (con un PIB colectivo per cápita de 10.000 dólares, que supera al de los BRICS), al que pronto se unirán Ghana y Nigeria (BCG, 2010: 1-2). Un estudio más reciente realizado por McKinsey Global Institute (2016) confirma las tendencias, pero advierte sobre la desaceleración en 2014 y 2015 y sobre el gran impacto que la llamada Primavera Árabe y la caída de los precios del petróleo tuvieron en el rendimiento general de África.

El panorama para el comercio y la inversión está cambiando muy rápido. La IED en el exterior de los países en desarrollo está cobrando fuerza, lo que da los países africanos más margen de maniobra. Según el Banco Mundial (2017), este tipo de inversión se ha multiplicado por 20 en

las últimas dos décadas, alcanzando en 2015 una quinta parte del total de los flujos mundiales de IED. Si bien la mayor parte de estos flujos se origina en los BRICS, el hecho es que alrededor del 90% de los países en desarrollo ahora están informando sobre la IED en el exterior. Aunque no se dispone de la información completa de las cifras para África, se puede afirmar con seguridad que el continente ha sido uno de los principales destinos de estos nuevos flujos de inversión.

La población de África ha superado los mil millones de personas. El crecimiento demográfico se considera un elemento crucial en el cambio de poder de norte a este, y después, el sur; y las clases medias en rápido crecimiento en países emergentes como los BRICS y en África parecen representar una parte significativa de la demanda global. Los análisis recientes indican que la clase media-baja en los países del sur representa un nuevo mercado enorme y de rápido crecimiento que determinará varios de los productos y servicios que hasta ahora se han suministrado a las clases medias de los países ricos.

Estos desarrollos recientes, especialmente en el África subsahariana, coinciden con un período en el que el control de las IFI se ha debilitado, abriéndose un espacio para la reformulación de las políticas. Un buen ejemplo de este cambio es la publicación de una nueva directiva con respecto a los criterios de sostenibilidad de la deuda para los países de bajos ingresos (FMI, 2017a), que mejora considerablemente el espacio de políticas y permite que se incluyan cuestiones contextuales en las evaluaciones. Incluso el Manual de Condicionalidad del FMI (2017b) se ha actualizado para reflejar las lecciones derivadas de las recientes intervenciones en Europa.

A medida que los países africanos aplican agresivamente políticas industriales, se van encontrando una actitud más comprensiva por parte de las instituciones de Bretton Woods. Sin embargo, los cambios no se extienden a darle a África más voz en el gobierno de estas instituciones o a cuestionar de manera radical el marco clásico del Consenso de Washington.

EL IMPACTO DE LA CRISIS FINANCIERA

SOBRE EL CONSENSO DE WASHINGTON

La reconfiguración de la geografía económica comenzó a ejercer presión sobre las antiguas e inadecuadas estructuras de gobierno del FMI y el Banco Mundial establecidas tras la Segunda Guerra Mundial. Como resultado de ello, se comenzó un lento proceso de reforma que incluía la redistribución del derecho a voto. Para empezar, la proporción de votos del África subsahariana aumentó en un 3%, aunque sigue representando únicamente el 1,4% del total. Después de una segunda ronda de revisiones, la cuota calculada de China aumentó del 6,38% al 7,47%, lo que le colocó por delante de Japón (cuya cuota calculada disminuyó a un 6,99%), pero aún por detrás de los Estados Unidos, con el 17,8%. Se estima que la cuota total de la Unión Europea (UE) se redujo del 25% en el año 2000 al 18% en 2015. Del mismo modo, debido a la reforma de la gestión del Banco Mundial, solo el 3,3% de los votos se transfirió de la OCDE a los países en desarrollo; la participación de China aumentó del 2,77% al 4,42%, convirtiéndose así en el tercer mayor partícipe después de los Estados Unidos y Japón. Sin embargo, los Estados Unidos continúan siendo el actor principal, con un 16,85% de la cuota de voto, mientras que más de un tercio de los países africanos vieron disminuir su participación.

La crisis financiera puso de relieve la necesidad de llevar a cabo transformaciones más radicales dentro del FMI. A principios de 2011, el liderazgo del FMI sugirió que los DEG (Derechos especiales de giro del FMI, actualmente compuestos por el dólar, la libra, el euro y el yen) podrían ayudar a estabilizar el sistema financiero mundial. Para que esto sucediera, su papel actual como moneda de reserva, con los préstamos del Fondo denominados en DEG debería ampliarse sustancialmente a áreas como “una nueva clase potencial de activos de reserva: valores negociables denominados en DEG emitidos por el Fondo”, o “una unidad de cuenta que se podría utilizar para poner precio a activos comercializados internacionalmente (por ejemplo, bonos soberanos) o a bienes (por ejemplo, productos básicos)”. Estas sugerencias se presentaron y analizaron en un informe publicado por el FMI en enero de 2011, que sostiene que “para marcar una diferencia en cualquiera de estas áreas, el rol que desempeñan

los DEG debería ser potenciado considerablemente desde su insignificante nivel actual. En el proceso, deberían superarse obstáculos prácticos, políticos y legales muy importantes" (FMI, 2011: 1). Además, se argumentó que la inclusión de las monedas de las economías emergentes en la actual cartera de DEG ayudaría a promover objetivos tales como aumentar la oferta de activos globales seguros y "reducir los impactos negativos de la volatilidad del tipo de cambio entre las principales monedas" (FMI, 2011: 1). Obviamente, estas propuestas se acercan, como si nada, al desarrollo de una alternativa al dólar estadounidense como la moneda de reserva mundial.

Las propuestas para una moneda de reserva alternativa también reflejan la creciente influencia de las economías emergentes, cuyos bancos centrales, particularmente el de China, están diversificando su cartera de moneda extranjera y alejándose del dólar estadounidense, que se devaluó significativamente frente a monedas más fuertes en la primera mitad de 2011. Sin embargo, se debe tener en cuenta que los países emergentes tienen un alto porcentaje de sus reservas en bonos del Tesoro de los Estados Unidos y, por lo tanto, quieren un dólar más fuerte (Addison, 2011).

Los principales acreedores mundiales son ahora países del Sur, muchos de los cuales alcanzaron el éxito a través de políticas que desafiaron la ortodoxia del Consenso de Washington. El Economista Jefe del FMI de ese momento (2008-2015), Olivier Blanchard, reconoció que "en la vieja discusión de los roles relativos de los mercados y del estado, el péndulo se ha movido, al menos un poco, hacia el estado", y que las "distorsiones dentro de las finanzas son tremendamente relevantes" (Blanchard, 2011). Esto supone una postura humilde, pero no necesariamente un cambio fundamental.

De hecho, la postura del FMI durante la crisis de la deuda europea resultó, en ocasiones, sorprendente para aquellos acostumbrados al antiguo estilo del Consenso de Washington. En Irlanda, el FMI apareció por primera vez defendiendo los intereses de los contribuyentes irlandeses frente al Banco Central Europeo (BCE) y los acreedores de Irlanda, al proponer un plan para reducir "los 30 millones de euros de bonos no garantizados en un promedio dos tercios". (Whitney, 2011). Más tarde, cambió a un papel más tradicional a medida que la crisis de la zona euro se agudizaba y los

acreedores comenzaban a ejercer presión. En cualquier caso, las políticas macroeconómicas promovidas por algunos países del sudeste asiático, así como el conservadurismo fiscal de América Latina, junto con políticas sociales agresivas (a través de programas de transferencia de ingresos) han colocado al Consenso de Washington a la defensiva (Stiglitz, 2007, 2013; Rodrik, 2011; Rajan, 2010).

Cuando en 1998 el director general del FMI, Michel Camdessus, apoyado por Alan Greenspan y Lawrence Summers, culpó a la crisis financiera asiática de la deficiente gobernanza y preconizó medidas draconianas para enfrentarla, el tipo keynesiano anticíclico fue desafiado por Stiglitz (2007, 2013) y Krugman (2008). En el tira y afloja se perdieron las demandas de una reforma del sistema financiero internacional. La reducción de las tasas de interés por parte del Banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos contribuyó de manera importante a apaciguar la crisis, aunque también hizo que las reformas fueran menos apremiantes.

LA ERA POSCONSENSO DE WASHINGTON: ¿UNA NUEVA ESPERANZA PARA LOS ECONOMISTAS?

Mientras que las teorías neoclásicas están siendo sometidas a examen, los economistas deben recordar cómo Keynes desafió la perfección de los mercados, particularmente los mercados financieros, defendiendo la regulación. El regreso del estado a la escena para corregir los fallos del mercado es inevitable. Ha-Joon Chang recordó que la política industrial fue, durante mucho tiempo, notoria por su ausencia, a pesar de los éxitos de la experiencia de la política industrial orientada a la exportación de Corea del Sur y otros países en Asia: “El éxito de las exportaciones sostenibles durante un período prolongado, por el que el país es justamente famoso, requiere de la protección y del fomento de las ‘industrias incipientes’ a través de una política industrial selectiva, en lugar del libre comercio y la desregulación”. En contraste con el enfoque de “talla única” promovido por las instituciones con sede en Washington, los coreanos hablaron de un

“modelo dinámico de iPhone” o de “un conjunto de aplicaciones de desarrollo para cada ocasión, extraídas de enfoques exitosos en diferentes países “(Chang, 2010: 27).

Dani Rodrik (2011) señala un cambio intelectual importante dentro de la profesión del desarrollo que ciertamente incluye estrategias de crecimiento, pero también políticas de salud, educación y otras políticas sociales. Contrasta un marco de política tradicional, que es “presuntivo”, que comienza con “preconcepciones sólidas”, que produce recomendaciones mediante una larga lista de reformas y que cuenta con “un sesgo que dirige hacia recetas universales”, con el nuevo enfoque político, que enfatiza el pragmatismo y el gradualismo experimental. Lo que Rodrik recomienda es evitar tanto el “fundamentalismo del mercado” como el “fundamentalismo institucional”, y dejar que cada país “diseñe su propia combinación de soluciones”.

En un discurso pronunciado en 2005, en un evento de la Reserva Federal de los Estados Unidos, el economista indio Raghuram Rajan, entonces economista jefe del FMI, advirtió, ya en ese momento, sobre la posibilidad real de un colapso financiero. Argumentó que, como resultado de que los bancos estuvieran asumiendo mayores riesgos y recompensando generosamente este tipo de comportamientos, existía una probabilidad de efectos negativos graves. Sin embargo, para él, la cuestión crucial seguía siendo si los bancos serían capaces de proporcionar liquidez a los mercados financieros; basándose en la racionalidad de los actores financieros, Rajan señaló que la estructura de incentivos del sector financiero fomentaba este tipo de riesgo (2005: 2-3). En su posterior libro, éxito de ventas en 2010, *Grietas del sistema: por qué la economía global sigue amenazada*, Rajan describe el mundo que se dirige hacia la crisis como un mundo marcado por “grietas profundas” y excesivamente dependiente del endeudado consumidor estadounidense para impulsar el crecimiento económico mundial. En su opinión, las políticas fáciles de préstamos a personas de bajos ingresos y de creación de empleo se derivan de la enorme presión política ejercida por las crecientes desigualdades y por una débil red de seguridad social.

El propio Olivier Blanchard reconoció la relevancia de la economía del

comportamiento y de las finanzas del comportamiento, junto con la teoría de la agencia, cuando discutió el funcionamiento y los incentivos del sector financiero (Blanchard, 2011). Más recientemente, los trabajos de Thomas Piketty (2013), Angus Deaton (2013) y Joseph Stiglitz (2013) directamente abogaron por formas de abordar la desigualdad que no encajan con las teorías liberales ortodoxas. Las ideas de estos economistas sobre la desigualdad tienen ahora aceptación en los círculos de Washington.

Tras un largo periodo de ortodoxia del Consenso de Washington, el florecimiento de alternativas y la variedad de enfoques resulta refrescante, aun más teniendo en cuenta que muchos de los proponentes forman parte "del sistema", por así decirlo. Significa que, hasta las escuelas dominantes del pensamiento económico están preparadas para revisar sus perspectivas. Las corrientes alternativas, incluyendo la economía evolutiva, institucional y neoestructuralista, han resurgido.

Vivimos tiempos emocionantes marcados por la desaparición de la ideología que ha guiado a los políticos occidentales y que se impuso al resto del mundo durante casi tres décadas. En realidad, la confluencia del ascenso del sur junto con el declive de la supremacía política e ideológica de Occidente no es accidental. En nuestro actual mundo globalizado, las críticas a una ideología prevalente, particularmente derivadas de teorías poscoloniales, pueden pasar, finalmente, del aislamiento teórico de los estudios culturales filosóficos al campo abierto de la economía política.

El desbloqueo de la teoría económica y el cuestionamiento de las divisiones disciplinarias representan una oportunidad para revitalizar una agenda de desarrollo sostenible integrada y ambiciosa. El concepto de desarrollo debe reconsiderarse a través de un enfoque holístico, que encapsule la dimensión económica, la social y la ambiental, intrínsecamente vinculadas, en lugar de dividirlas en compartimentos separados. Este papel debería ser asumido por un estado más fuerte y más democrático, apoyado por mecanismos eficientes de gobierno. Esto es particularmente importante para que las políticas públicas proporcionen una mejor protección social.

El conocimiento debería hacerse público con el fin de promover la creatividad colectiva y global. El potencial de los centros urbanos emergentes podría también utilizarse para impulsar un desarrollo y una

planificación regional integrados, así como unos procesos de toma de decisiones participativos y endógenos.

Los primeros pasos prácticos para la sustitución real del Consenso de Washington deben centrarse en recuperar la capacidad reguladora del estado, alineando los sistemas de contabilidad nacionales para valorar los intangibles, incluyendo la incorporación de factores externos e introduciendo indicadores innovadores; garantizar unos ingresos básicos; racionalizar los sistemas financieros de intermediación; rediseñar los sistemas tributarios; adoptar presupuestos que tengan como objetivo mejorar la redistribución de los recursos de acuerdo con los resultados económicos, sociales y ambientales; y gravar y registrar transacciones especulativas (Lopes *et al.*, 2010).

No es así como se ha venido practicando la política en el mundo occidental, pero la variedad de medidas anticíclicas heterodoxas intentadas hasta ahora, y que aún abordaron la crisis de 2007 y 2008, demuestran lo limitado de las soluciones que no afectan al sistema financiero actual y el clamor público contra los niveles de desigualdad insostenibles. Se está revelando ante nosotros un nuevo mundo valiente y África necesita prepararse para ello aprendiendo de los errores del pasado y expandiendo su espacio de políticas.

BIBLIOGRAFÍA

ADDISON, T. (2011): "Surprises Ahead? Peering Around the Economic Corner", *WIDER Angle Newsletter*, junio-julio, Helsinki, UNU Wider.

BANCO MUNDIAL (2017): *Global Investment Competitiveness Report 2017-18*, Washington D.C., Banco Mundial.

BCG (2010): *The African Challengers: Global Competitors Emerge from the Overlooked Continent*, Boston Consulting Group, disponible en: https://www.bcg.com/documents/file44610.pdf [consultado el 22/05/2019].

BLANCHARD, O. (2011): "The Future of Macroeconomic Policy: Nine Tentative Conclusions", *iMFBlog*, disponible en: http:// blog-imfdirect.imf.org/2011/03/13/future-ofmacroeconomic-policy/ [consultado el 22/05/2019].

CHANG, H. -J. (2010): "It's Time to Reject the Washington Consensus", *The Guardian*, disponible en: https://www.theguardian.com/commentisfree/2010/nov/09/time-to-reject-washington-seoul-g20 [consultado el 22/05/2019].

DEATON, A. (2013): *The Great Escape*, Princeton, Princeton University Press

ERNST & YOUNG (2011): "Africa Attractiveness Survey —It's Time for Africa", *Ernst & Young*,

disponible en: http://www.nubukeinvestments.com/downloads/Ernst%20and%20Young's%202011%20Africa%20Attractiveness%20Survey.pdf

— (2017): *EY's Attractiveness Program Africa*, disponible en: http://www.ey.com/za/en/issues/business-environment/ey-attractiveness-program-africa-2017 [consultado el 22/05/2019].

GASPAR, V. y GARCÍA-ESCRIBANO, M. (2017): "Inequality: Fiscal Policy Can Make a Difference", *Blog FMI*, disponible en: https://blogs.imf. org/2017/10/11/inequality-fiscal-policy-can-make-the-difference/ [consultado el 22/05/2019].

GOES, C. (2016): *Testing Piketty's Hypothesis on the Drivers of Income Inequality: Evidence from a Panel VARs with Heterogeneous Dynamics*, Documento de trabajo del FMI Nº 167160, Washington D.C., FMI.

OEI (2011): Performance in the Run-Up to the Financial and Economic Crisis, IMF Surveillance in 2004-2007, Washington D.C., International Monetary Fund.

FMI (2011): *Enhancing International Monetary Stability —A Role for the SDR?*, disponible en: https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/ 010711.pdf [consultado el 23/01/2011].

— (2017a): "Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries", *International Monetary Fund*, disponible en: https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/lic.htm [consultado el 22/05/2019].

— (2017b): "IMF Conditionality", *International Monetary Fund*, disponible en: http://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/02/21/28/IMF-Conditionality [consultado el 22/05/2019].

KRUGMAN, P. (2008): *International Economics: Theory and Policy*, Mumbai, Pearson.

— (2009): "How Did Economists Get It So Wrong?", *The New York Times*, 06/09/2009, p. MM36.

LAMY, P. (2011): "'Made in China' Tells Us Little About Global Trade", *Financial Times*, 24/01/2011.

LIN, J. (2012): *The Quest for Prosperity: How Developing Economies Can Take Off*, Princeton, Princeton University Press.

LOPES, C.; DOWBOR, L. y SACHS, I. (2010): *Riscos e oportunidades em tempos de mudanças*, São Paulo, Instituto Paulo Freire.

MANUEL, T. A. (2003): "Africa and the Washington Consensus: Finding the Right Path", *Finance & Development*, 40(3), pp. 18-20.

MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE. (2016): *Lions on the Move II: Realizing the Potential of African Economies*, Nueva York, MGI.

MONGA, C. y LIN, J. (eds.) (2015): *The Oxford Handbook of Africa and Economics*, vol. 2, Oxford, Oxford University Press.

NAIM, M. (1999): *Fads and Fashion in Economic Reforms: Washington Consensus or Washington Confusion*, Borrador de trabajo de un documento preparado para la Conferencia del FMI sobre reformas de segunda generación, Washington D.C., disponible en: https://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/Naim.HTM [consultado el 23/01/2014].

OSTRI, J.; LOUNGANI, P. y DAVIDE, F. (2016): "Neoliberalism Oversold?", *Finance & Development*, 53(2), pp. 38-41.

PIKETTY, T. (2013): *Capital in the Twentieth First Century*, Cambridge, Harvard University Press.

RAJAN, R. G. (2005): "Has Financial Development Made the World Riskier?", *NBER Working Paper Series*, nº 11728, disponible en: http://www.nber.org/papers/w11728 [consultado el 22/05/2019].

— (2010): *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy*, Princeton, Princeton University Press.

RODRIK, D. (2011): *The Globalization Paradox*, Nueva York, W. W. Norton.

SAHN, D. E.; DOROSH, P. A. y YOUNGER, S. D. (1997): *Structural Adjustment Reconsidered: Economic Policy and Poverty in Africa*, Cambridge, Cambridge University Press.

SHEIL, C. y STILWELL, F. (2017): "The IMF Is Showing Some Hypocrisy on Inequality", *The Conversation*, 13/02/2017, disponible en: http://thecon- versation.com/the-imf-is-showing-some-hypocrisy-on-inequality-72497 [consultado el 22/05/2019].

STIGLITZ, J. (2003): *Globalization and Its Discontents*, Nueva York, Londres, W. W. Norton.

— (2007): *Making Globalization Work*, Nueva York, Londres, W. W. Norton.

— (2013): *The Price of Inequality*, Nueva York, Londres, W. W. Norton.

STROM, S. (2011): "World Bank's New Tool to Fight Poverty: Its Trove of Data", *International Herald Tribune*, 15, 04/07/2011.

UNICEF (1987): *Adjustment with a Human Face*, G. A. Cornia; R. Jolly y S. Frances, (eds.), Oxford, Clarendon Press.

WHITNEY, M. (2011): "Dominique Strauss-Kahn Was Trying to Torpedo the Dollar", *Information Clearing House*, 19/05/2011, disponible en: https://www.globalresearch.ca/was-dominique-strauss-kahn-trying-to-torpedo-the-dollar/24867 [consultado el 22/05/2019].

CAPÍTULO 5

TRANSFORMARSE ESTRUCTURALMENTE A TRAVÉS DE LA INDUSTRIALIZACIÓN

El concepto de transformación estructural ha evolucionado con el paso del tiempo; ha pasado de consistir en una simple reasignación de la actividad económica a tres grandes sectores (agricultura, industria y servicios) que acompañan el proceso de crecimiento económico moderno, a abordar las cuestiones de sostenibilidad e inclusión. Siempre me gusta poner el énfasis en que muchos países de distintas regiones del mundo han experimentado una transformación estructural real, pero esta no ocurre espontáneamente sino, probablemente, como resultado de políticas coherentes y deliberadas enraizadas en una estrategia coherente de desarrollo, iluminada por un liderazgo transformador.

Los principios formulados por el ganador del Premio Nobel Arthur Lewis (1955) aún son ampliamente válidos. El enfoque en el aumento de la productividad a través del cambio del centro de gravedad económico de la agricultura a la industria, sin embargo, se ha visto golpeado en los últimos años debido a la nueva expansión del valor del sector de servicios, la complejidad de las cadenas de valor globalizadas y la aceleración de las mejoras tecnológicas que reducen aún más la centralidad pasada de los costos laborales (Lopes *et al.*, 2017).

Timmer (1986) interpreta la transformación estructural como un proceso caracterizado por una disminución de la participación de la agricultura en el PIB y en el empleo; una migración desde los entornos rurales a los urbanos que estimula el proceso de urbanización; un aumento de la economía de la industria moderna y de servicios; y una transición demográfica de altos a bajos porcentajes de nacimientos y muertes. Esto requiere políticas proactivas y un fuerte impulso desde las instituciones estatales, junto a una

capacidad estratégica.

Thomas Theisohn y yo publicamos un libro en 2003 titulado *Propiedad, liderazgo y transformación*, en el que se valoraba la cuestión relativa a la comprensión del papel de la agencia nacional en relación con la transformación estructural. Argumentamos que, tradicionalmente, la noción de capacidad provenía del mundo de la ingeniería y se entendía que involucraba procesos de transferencia de conocimiento (Lopes y Theisohn, 2003), especialmente habilidades técnicas y científicas. Se prestó poca atención a los ámbitos menos específicos del sector, incluyendo la formulación de políticas, la investigación social y económica, el análisis de sistemas y los mecanismos de revisión y retroalimentación. Hoy en día, de forma general, se acepta que el conocimiento no puede ser simplemente transferido, debe ser adquirido, aprendido y reinventado, abarcando tanto lo más profundo de la comprensión local, que es la base del aprendizaje, como la riqueza de la información global que se puede reconstruir para satisfacer las necesidades locales (Kararach, 2014). Esto implica una revisión de las capacidades estratégicas para que los avances que se están logrando no se vean menoscabados por amenazas internas y externas, incluida la percepción deficiente de las nuevas amenazas. Cuando la adaptación no se produce, no existe propiedad y es probable que no haya un desarrollo de la capacidad duradero.

La transformación estructural es percibida por algunos más bien en términos de proceso por el que la importancia relativa de distintos sectores y actividades de una economía va cambiando a medida que pasa el tiempo. Cuando escribía sobre esto con mis antiguos colegas en la ECA, manteníamos que, en el contexto africano, aquella implica un descenso relativo de la agricultura de baja productividad y de las actividades extractivas de bajo valor añadido, así como un relativo aumento de los servicios de manufactura y de alta productividad (Lopes *et al.*, 2017; ECA, 2013, 2014, 2015, 2016d). Para ello se requieren políticas proactivas y un fuerte impulso de las instituciones del estado, junto a capacidad estratégica. Las políticas macroeconómicas desarrollistas son cruciales para abordar los tres pilares fundamentales: los recursos humanos, la infraestructura y las instituciones. Las políticas fiscales, monetarias y financieras son también

elementos clave de ese marco. A pesar de la oleada de "malas noticias", África es el continente que más crece; el ratio de su deuda respecto a su PIB no ha cambiado demasiado, ni siquiera en el periodo menos favorable entre 2014 y 2015 y es negativo en términos relativos, si se consideran las reservas. Su perfil macroeconómico se ve más afectado por errores de políticas internas, que tienen solución, que por los precios de los productos básicos *per se*.

En segundo lugar, teniendo en cuenta las actuales megatendencias de urbanización acelerada, el potencial de los dividendos demográficos y la rápida difusión de la información y la tecnología informática resultan factores favorables para la transformación de África. Finalmente, el continente necesita pasar del escenario de alta fertilidad y alta mortalidad al de baja fertilidad y baja mortalidad (Lopes *et al.*, 2017; ECA, 2013). El argumento aquí es que resulta vital la compresión del papel de la agencia africana y de las complejidades en este proceso de transformación.

Sin embargo, la experiencia demuestra que existe un marcado patrón histórico del empeoramiento de la distribución de rentas entre la economía rural y la urbana durante las etapas iniciales de la transformación estructural, un aspecto de la llamada curva de Kuznets (Kuznets, 1955). Incluso los países hoy ricos no escaparon a este patrón durante su desarrollo inicial en el siglo XIX y a principios del XX. La buena noticia, no obstante, es que la pobreza absoluta no empeora necesariamente durante episodios como estos. En el este Asiático, por ejemplo, las pruebas revelan que la pobreza absoluta cayó muy rápidamente, si bien asociada a la desigualdad.

El conocimiento de los impactos medioambientales se ha hecho más profundo, aumentando el impulso hacia un objetivo de transformación estructural más sostenible e inclusivo acompañado de una relativa desvinculación del uso de los recursos y el impacto medioambiental respecto del proceso de crecimiento económico (ECA, 2016d). Como recién llegados a este proceso, una transformación estructural efectiva supone para los africanos: hacer mejoras productivas significativas en las áreas rurales con centros dinámicos de agroindustrias y vínculos en toda la actividad industrial; que se traduzca el incremento de la juventud de África en un dividendo demográfico; un acceso a servicios sociales que cumplan con los

estándares mínimos de calidad, independientemente de la ubicación; la reducción de la desigualdad espacial y de género y una progresión hacia una trayectoria inclusiva de crecimiento verde (Lopes *et al.*, 2017; Monga y Lin, 2015; ECA, 2013, 2016d). África, por tanto, necesita alcanzar a comprender muchas cuestiones de carácter urgente y candente relacionadas con el estado, las acciones y el método de transformación estructural.

¿DÓNDE SE ENCUENTRA ÁFRICA RESPECTO A LA TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL?

Durante la década pasada, África ha sido remarcablemente resiliente a cualquier volatilidad económica mundial. El continente hizo avances significativos durante este periodo en todas las dimensiones del desarrollo humano, lo cual es comparable con otras regiones del mundo con trayectorias económicas similares. Pero un desempeño tan significativo, a pesar de ser frecuentemente rebajado por el uso inapropiado de los comparadores, no ha creado, tengo que admitir, suficientes puestos de trabajo. África se mantiene como el hogar de la proporción más alta del mundo de personas pobres. Unido a ello, se ha probado que el crecimiento económico africano es vulnerable a la volatilidad de los precios y de la demanda de los productos básicos y a las percepciones de fragilidad.

A pesar de una continua corriente de renovado pesimismo, África desafía las adversidades. Se sabe históricamente, partiendo de las experiencias de otras regiones, que estas, al igual que le ocurre ahora a África, se enfrentaron a problemas cuando se estaban embarcando en procesos de industrialización similares (Chang, 2002); no obstante, esto solo contribuyó a la aceleración de las ambiciones de transformación de otras regiones, no a su ralentización (Lin, 2012; Monga y Lin, 2015; ECA, 2016d). La transformación estructural se ha llevado a cabo a lo largo de distintas regiones y periodos históricos y África, como recién llegada, tiene el privilegio de aprender de la experiencia de otras.

Durante el periodo entre 1950 y 1980, Brasil, como muchos otros países de América Latina, condujo la política industrial con el objetivo de crear nuevos sectores industriales que cambiasen el patrón prevalente de

especialización en productos básicos y promoviesen las actividades de uso intensivo de la tecnología (ECA, 2016d). Como resultado de ello, Brasil introdujo con éxito muchas industrias nuevas tales como la petroquímica y la de los combustibles renovables, especialmente el etanol y estableció fundaciones para el desarrollo de la innovación y la tecnología. En los años ochenta, el gobierno implantó un nuevo paquete de leyes industriales de carácter más liberal.

En la década del 2000, el gobierno se orientó a sectores específicos mediante la Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (PITCE). A lo largo de los últimos treinta años, Brasil ha estado entre los países más activos en términos del uso de políticas diseñadas para expandir la industria procesadora de recursos naturales relacionada con la producción alimentaria. Hoy en día, en país se encuentra entre los tres mayores productores y exportadores de zumo de naranja, azúcar, café, soja, carne de vacuno, cerdo y pollo. Por otro lado, alcanzó a los tradicionales cinco grandes exportadores de grano (Estados Unidos, Canadá, Australia, Argentina y la UE).

China ha transformado su estructura económica a través de una industrialización basada en la agricultura para acelerar el crecimiento y el desarrollo. En el periodo entre 1978 y 1983 fomentó la agricultura; en su Plan Quinquenal (de 1981 a 1985), China promovió el comercio exterior y la IED en un intento de facilitar la importación de tecnología avanzada. Las industrias estratégicas identificadas en el Plan Quinquenal de desarrollo han recibido un apoyo específico como la protección frente a la competencia exterior y los préstamos subsidiados por los "bancos de políticas" estatales. Mediante una estrategia deliberada, China ha combinado una variedad de políticas con el fin de desarrollar tanto sus sectores agrícola e industrial como el de servicios; en dos décadas, China se convirtió en el mayor exportador de productos manufacturados.

Otro ejemplo de transformación exitosa es el de Emiratos Árabes Unidos (EAU) (ECA, 2016c, 2016d). Los EAU llevaron a cabo una transformación estructural para diversificar su economía fundamentalmente basada en el sector del crudo que suponía cerca de los dos tercios de su PIB. Este país desarrolló su base industrial e invirtió los rendimientos del

petróleo en infraestructuras relacionadas con la industria. Adicionalmente, en 1985, la primera zona franca en Dubai, Jebel-Ali, se creó utilizando atractivos incentivos para la inversión extranjera, entre los cuales se pueden enumerar, propiedad extranjera al 100%, derechos de aduana, repatriación de fondos ilimitada y exención en el cumplimiento de ciertas leyes laborales. El gobierno de los EAU igualmente promovió un número considerable de industrias manufactureras mediante políticas industriales, como industrias de fertilizantes, refinerías y cementeras. En 2010 el sector de la manufactura en los EAU representaba cerca de un 10% de PIB, un importante salto desde el 0,9% que representaba en 1975 (Banco Mundial, 2013).

Entre 1957 y principios de 1990, Malasia igualmente alcanzó una transformación económica sustancial, incrementando el porcentaje de fabricación en relación con el PIB del 14% en 1971 al 30% en 1993 (Lall, 1995). El ratio de las exportaciones de Malasia con respecto al PIB aumentó del 46% en 1970 al 95% en 1995 (Athukorala y Menon, 1999) y, el porcentaje de las manufacturas respecto al total de las exportaciones malasias pasó del 12 al 71% entre 1970 y 1993 (Lall, 1995). Este periodo contó con tres fases distintas de expansión industrial: la sustitución de las importaciones de 1957 a 1970; la Nueva Política Económica, de 1970 a 1985 y la Nueva Política de Desarrollo de 1986, que cambió la política industrial del país haciéndola más parecida al tipo de política puesta en práctica por las economías recientemente industrializadas del este de Asia.

¿CÓMO DEBERÍA LIDIAR EL CONTINENTE CON LOS DESAFÍOS DE LA TRANSFORMACIÓN?

La capacidad de un país de diseñar e implementar una agenda de transformación exitosa puede verse minada por factores internos y externos. Los avances se pueden revertir si existe una política inconsistente o una percepción deficiente de las nuevas amenazas.

Los factores internos incluyen: capacidades de gestión económica deficientes caracterizadas por una inestabilidad macroeconómica, capacidades de diseño e implementación de planificación, capacidades

institucionales e individuales débiles, inversiones limitadas en infraestructuras sociales y económicas, inversión escasa en tecnología, investigación y desarrollo e inestabilidad política (Lopes *et al.*, 2002). Por otro lado, los factores externos comprenden: un espacio político limitado; barreras al comercio que menoscaban los ingresos de las exportaciones y restringen las exportaciones de productos manufacturados; la concentración desproporcionada en el tratamiento de las áreas prioritarias de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), en lugar de manejarlas en su verdadera macrodimensión; y la concentración de la IED en los sectores extractivos de minerales y gas de la economía con inversiones limitadas en la agregación de valor. Unido a ello, en los últimos años, el cambio climático, a través de sus impactos destructivos, ha surgido como una amenaza para el desarrollo.

Para abordar estos desafíos y promover una transformación estructural sostenible e inclusiva, el papel de las instituciones y del estado es indispensable (Lin, 2012; Lopes *et al.*, 2017; ECA, 2013). Existe un creciente consenso en que un estado desarrollista es fundamental para el proceso de crecimiento económico acelerado y la transformación de cualquier país.

El papel del estado en el rescate de las economías de los países occidentales que siguió a la crisis económica mundial de 2008 y 2009 reafirma el papel crucial que puede jugar en apoyar el proceso de transformación. Adicionalmente, ha desempolvado los debates keynesianos. Un estado desarrollista se define como un "estado que coloca el desarrollo económico como la principal prioridad de la política gubernamental y puede diseñar instrumentos efectivos para promover ese objetivo" (Lopes *et al.*, 2017; CEPA, 2011). Más específicamente, un estado desarrollista debe proporcionar algunos resultados (ECA, 2016a, 2016b):

- Aumento de la inversión pública y de la provisión de bienes públicos: África, en la etapa de desarrollo en la que se encuentra, requiere un gran impulso en la inversión pública (en toda economía, región y en todo el continente) en las próximas décadas. Sin una inversión pública comprometida, no se realizará una inversión privada sostenida, lo que provocará que la inversión

productiva en general caiga por debajo del nivel necesario para mantener el ritmo de crecimiento.

- Mantenimiento de la macroestabilidad para atraer y mantener la inversión privada: de hecho, la estabilidad macroeconómica es esencial, ya que la alta incertidumbre y los riesgos disuaden a los agentes privados de realizar inversiones productivas a futuro. Al mismo tiempo, una severa reducción fiscal y una política monetaria demasiado restrictiva encaminadas a lograr el objetivo de estabilización, por sí solas no pueden hacer avanzar la agenda de transformación.
- Coordinación de las políticas de inversión y otras políticas de desarrollo: la inversión pública que utiliza recursos escasos debe realizarse de manera selectiva, secuenciada y dirigida a lograr las más altas metas de desarrollo a largo plazo. Esto requiere que la inversión pública y privada estén bien coordinadas en todos los sectores en un gran empuje con efectos indirectos de la demanda agregada para facilitar "el paso de un mal equilibrio a un buen equilibrio" (Murphy *et al.*, 1989), especialmente dado el conocido fallo de coordinación del mercado.
- Movilizar recursos y reducir la dependencia de la ayuda a lo largo del tiempo: esto requiere un marco sólido para desarrollar las instituciones financieras (bancarias y no bancarias) y afianzar los mercados financieros.
- Asegurar la sostenibilidad fiscal mediante el establecimiento de la legitimidad fiscal: para ello es urgente desarrollar la capacidad de gestión prudente y eficiente de las finanzas públicas. Pero esto debe constituir los cimientos de una relación entre el gobierno y los actores nacionales, ya que la sostenibilidad fiscal solo puede garantizarse sobre tal base, en un período de medio a largo plazo.
- Otras políticas de desarrollo fundamentales para la transformación estructural deben incluir el comercio, la tecnología, el desarrollo financiero, la regulación de la supervisión y la competencia, la educación y la salud y políticas sectoriales específicas, como las relativas a la industria y la agricultura.

Como indiqué anteriormente, el crecimiento reciente de África no ha generado suficiente empleo y no ha sido lo suficientemente inclusivo como para reducir significativamente la pobreza; este se ha visto impulsado en un tercio por el auge de los precios de las materias primas y el gasto público. Las fluctuaciones en los precios de los productos básicos han hecho que este crecimiento sea vulnerable, lo que nos recuerda el imperativo de la trasformación estructural que, en nuestro caso, se centra en el potencial que ofrece la industria, ya sea a través de la expansión de las cadenas de valor de los productos básicos; a través del posicionamiento de la agroindustria para que actúe como factor de atracción con el fin de que la agricultura salga del estancamiento; o mediante la capacidad de atraer la producción de manufacturas de bajo valor que se enfrenta a los crecientes costes de mano de obra en Asia. Esto no está fuera de nuestro alcance (Lin, 2012; Severino y Hajdenberg, 2016; Chang, 2010; BAfD *et al.*, 2011, 2014; ECA, 2016d).

La razón que se halla detrás de gran parte del discurso actual del "momento africano" y del "despegue de África" está clara. Algunas de las economías de más rápido crecimiento en el mundo son africanas; África ha demostrado un dinamismo relativo en una época de crisis económica. Si bien el crecimiento mundial disminuyó después de la crisis de 2007-2008, África rompió la tendencia. En particular, todas las subregiones africanas crecieron a un ritmo más rápido que el promedio mundial en el último decenio y medio, siendo la tasa más alta del 6,3% y la más baja del 3,5%. Este notable desempeño se debió a varios factores, entre ellos la mejora de la gestión macroeconómica, el aumento de las exportaciones de recursos naturales y un crecimiento de la clase media. Lagos tiene ahora un mercado de consumo más grande que el de Bombay, y el poder adquisitivo de los hogares del continente supera a los observados en la India y Rusia.

Esta experiencia de crecimiento no es, sin embargo, suficiente, está muy por debajo del porcentaje mínimo del 7% requerido para duplicar el ingreso medio en una década. Esto se debe, en parte, al hecho de que demasiadas economías africanas aún dependen de la producción y la exportación de productos básicos. Los africanos se apresuran a celebrar que siete de sus países están entre los diez primeros en términos de crecimiento mundial, mientras que no mencionan que un número parecido se encuentra entre los

diez primeros en lo que se refiere a desigualdad mundial. No se puede ignorar la realidad contradictoria de que, a pesar de las mencionadas cifras, demasiados africanos permanecen en las garras del hambre implacable y la pobreza. Es necesario contemplar la imagen en su totalidad, lo que implica tanto los éxitos como los fracasos.

Un viaje poco convencional a través de Asia permite hacer interesantes comparaciones y defender un reconocimiento más benigno de la actuación africana. Aunque se conocen los conflictos individuales en Asia, se consideran de forma aislada. Así, en Filipinas, hay conflictos en Mindanao; en Malasia, la insurgencia de Sabah; hay enfrentamientos fronterizos entre Tailandia y Camboya; y muchos otros como Myanmar, Sri Lanka o Nepal. Incluso la India, un país emergente, sufre de la insurgencia naxalí y del problema de Cachemira, mientras que Corea del Sur se encuentra en la frontera a un estado hermano beligerante. Si lo ampliamos a otras partes de Asia, incluyendo Afganistán, Pakistán y Asia occidental, la situación es aún peor.

A pesar de la naturaleza generalizada de estos conflictos en Asia, la región todavía no se considera inestable, sino más bien se considera que contribuye dinámicamente al crecimiento mundial. Es cierto que África tiene conflictos, como los del Sahel, la región de los Grandes Lagos, Sudán y Somalia, pero estos son restos de conflictos ahora en declive, excepto por las actividades terroristas extremadamente exitosas de Boko Haram. En otras palabras, aunque la tendencia de los conflictos en África está disminuyendo y las cifras son menores que las de Asia, la percepción mundial de África sigue siendo la de un continente plagado de crisis, una tierra que sigue siendo considerada como un lugar de riesgo para las inversiones.

A este respecto se pueden indicar algunos ejemplos ilustrativos. En 2009 se produjeron unos veintinueve ataques de piratería frente a las costas de Somalia, en comparación con los ciento cincuenta producidos en el estrecho de Malaca en 2005; sin embargo, esto no dio lugar a que se generasen percepciones negativas generalizadas sobre las perspectivas económicas de Asia, a diferencia de lo que se observa en el caso de África. En un contexto similar, cabe señalar que, a pesar de su inestable entorno

empresarial, Pakistán es el segundo mayor exportador de productos textiles del mundo. Tailandia, con sus diecinueve golpes de estado, presume de tener doce exportaciones exitosas y más productos agrícolas que todo el África subsahariana, así como de tener un mayor valor del producto manufacturado que cualquier país africano. Por lo tanto, esto hace que se plantee la pregunta de por qué África sigue siendo considerada como un continente en conflicto y un foco de inestabilidad política cuando otros países que atraviesan por los mismos problemas no lo son.

África desea una transformación estructural y no un ajuste estructural, y la industrialización es indispensable para desplazar el foco del debate, pasando de una percepción negativa dominante a una más positiva. Si se acepta que los cambios tendrán lugar cuando, a través de la industrialización, se arraigue el paso de la baja productividad a una más alta, es preciso revisar las dificultades para que esta senda pueda ser adoptada.

El impulso para la transformación estructural requerirá una mejor utilización de las fortalezas económicas de África, así como que todos los sectores de la sociedad, en particular las mujeres y los jóvenes, puedan desempeñar las funciones que se les han asignado en el plan de desarrollo. Es necesario llevar a cabo una reflexión analítica rigurosa en áreas de investigación en las que esta pueda marcar la diferencia, tales como el conocimiento de las cadenas de valor o los regímenes de propiedad intelectual. Los estados africanos deben recibir apoyo en su esfuerzo por aplicar políticas macroeconómicas orientadas al crecimiento y por restablecer la planificación del desarrollo. Esto se verá respaldado por la generación de datos de alta calidad utilizando las últimas tecnologías.

África ya ha intentado anteriormente llevar a cabo la industrialización. En los años sesenta y setenta, el África recién independizada emuló a otras regiones del mundo adoptando el modelo de la industrialización de sustitución de importaciones. Aquella condujo a algunos progresos notables, pero en última instancia, se vio obstaculizada por las limitaciones de un enfoque que incluía la producción dirigida por el estado en lugar de la facilitación dirigida por el estado; se trataba de un modelo marcado por la economía política mundial de la época. Esta es una lección más que África

debe tener en cuenta en el contexto global actual mientras trabaja en las políticas de industrialización actuales.

En este sentido, un enfoque que ofrece perspectivas prometedoras de éxito es la industrialización basada en los productos básicos. Por lo tanto, en lugar de esforzarse por tratar de diversificarse en detrimento de los productos básicos, habría que centrarse más en utilizarlos como motores eficaces de la industrialización. Añadido a los beneficios más amplios de la industrialización, un enfoque basado en los productos básicos ofrece posibilidades inmediatas de añadir valor y muchas oportunidades de explotar los vínculos regresivos y progresivos. Dado el predominio de las cadenas de valor mundiales y la intensa competencia de costes en el comercio de manufacturas, África puede entrar en el sector industrial, utilizando su enorme base de productos básicos y recursos naturales. El hecho de que la agroindustria ya sea uno de los sectores manufactureros más desarrollados del continente demuestra que este enfoque encierra un enorme potencial.

Sin embargo, no será fácil lograr el éxito en este sentido. Se requerirá innovación, habilidades y determinación para superar las deficiencias de infraestructura; igualmente, requerirá una sólida base de conocimientos relativos a la estructura de la industria y a las cadenas de valor mundiales. Se debe comprender bien el panorama comercial, incluidas las barreras y las preferencias y, por encima de todo, el impulso al comercio intraafricano sigue siendo imprescindible para crear los mercados necesarios para una industrialización de éxito.

HACIENDO DE LA INDUSTRIALIZACIÓN EL ESCENARIO DE LAS NUEVAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO

La elevada demanda de productos básicos junto con el aumento de sus precios ha sustentado el crecimiento de África. Habida cuenta de la importancia de la demografía, es necesario adoptar medidas considerables para diversificar las estructuras de producción hacia actividades con mayor

intensidad de mano de obra, ya que cada año se necesitan diez millones de nuevos empleos formales para absorber la gran cantidad de jóvenes que se incorporan al mercado laboral. Los países africanos deben intensificar y capitalizar los logros recientes mediante la creación de oportunidades de cambio social, incluidas las inversiones fundamentales de capital humano en educación y desarrollo de capacidades.

Para evitar los efectos negativos de los ciclos de los productos básicos, los países africanos deben centrarse en políticas que tengan el potencial para impulsar un crecimiento y un desarrollo inclusivos y generalizados para lograr la transformación estructural. Una importante lección aprendida del éxito de la formulación de políticas industriales es que los gobiernos en el poder deben actuar como facilitadores y activadores (BAfD *et al.*, 2011; McKinsey Global Institute, 2016; Lopes *et al.*, 2017).

Mientras los países africanos se preparan para ocupar su lugar en la futura economía mundial, existe una oportunidad real de promover la transformación económica a través de un proceso de industrialización renovado que se adapte mejor a las realidades de África. Esto se lleva a cabo capitalizando los abundantes recursos naturales del continente, añadiéndoles valor y al tiempo, introduciendo medidas que imiten lo que otras regiones hicieron en términos de protección de la industria incipiente. Las pruebas que proporciona la historia, desde la de la Gran Bretaña del siglo XVIII hasta las de las experiencias exitosas más recientes, como la de la República de Corea, de Taiwán o de Singapur, muestran que una política industrial activa ha sido esencial para avanzar en los esfuerzos nacionales de desarrollo económico (Lopes *et al.*, 2017; Chang, 2010; McKinsey Global Institute, 2010). El espectacular ascenso de China no habría sido posible sin que el estado hubiera asumido un papel desarrollista, que ahora es objeto de un inmenso interés y de una vasta literatura.

El sector de la manufactura ha sido el motor del desarrollo económico para la mayoría de los países desarrollados, y muy pocos países han conseguido desarrollar sus economías sin una base manufacturera sólida, hasta el punto de que los términos “industrializado” y “desarrollado” a menudo se utilizan indistintamente cuando se refieren a un país. Para desarrollar tal estrategia, las políticas deben asegurar inversiones

simultáneas en infraestructura, capital humano y energía, la cuales son fundamentales para la expansión del sector manufacturero. La ECA estima que la participación de África en el valor añadido mundial de la industria manufacturera se ha mantenido muy baja, situándose en el 1,5% en 2010, frente al 1,9% en 1980. Para muchos países africanos, el sector manufacturero será esencial para generar empleo, diversificar las capacidades tecnológicas que promuevan y amplíen la base de conocimientos existentes y ampliar las estructuras industriales de cada país.

La expansión del sector industrial no será fácil sin una mayor integración regional, que ofrezca oportunidades para el comercio intraafricano. Ahora sabemos que la liberalización del comercio expone prematuramente a la competencia desleal a las industrias locales de África. Cada vez hay más pruebas de que grandes segmentos del sector manufacturero en África han desaparecido debido a los malos resultados provocados por el diseño y la aplicación de políticas de desvinculación, lo que tiene que ver con la ausencia de alineamiento de las políticas comerciales e industriales, la debilidad de la infraestructura y la gobernanza, y la competencia desleal de los productos importados baratos. También existen datos empíricos que sugieren que la búsqueda de una revolución industrial africana solo puede tener lugar si los grandes mercados impulsan la producción competitiva y construyen economías de escala en el contexto de la integración regional.

Como recién llegados, las condiciones en las que los países africanos podrían impulsar la industrialización son bastante difíciles. Sus medidas de política industrial deben basarse en el contexto y abordar las condicionalidades de la ortodoxia de la política de "libre mercado" con un cuidadoso cambio de imagen y una adaptación. Las medidas para una "especialización inteligente" y una capitalización de las cadenas de valor regionales facilitarán una mayor participación de África en el ámbito de las cadenas de valor mundiales. Esto implicaría abordar las limitaciones de la oferta, así como elaborar una estrategia empresarial para involucrar a las cadenas de valor mundiales y a las grandes empresas multinacionales que las dominan.

Las políticas industriales transformadoras (Lopes *et al.*, 2017; Chang,

2010; ECA, 2016d; BAfD *et al.*, 2011, 2014) presentan una oportunidad para recuperar el espacio político, ya que los gobiernos en el poder pueden desarrollar políticas industriales que desarrollen las capacidades requeridas para responder a las necesidades nacionales y regionales dentro de los límites de las normas mundiales. Esto requeriría una revisión sistemática de las actuales políticas y acuerdos de comercio e inversión, con vistas a negociar o renegociar dichos acuerdos y, siempre que sea posible, maniobrar a través de las flexibilidades disponibles para garantizar la existencia de mecanismos de control recíproco. Esto implicaría considerar las posibilidades de introducir medidas de "proteccionismo inteligente", como el uso de aranceles, subsidios, IED y otras políticas a disposición de los países africanos. Estas medidas no están directamente relacionadas con el comercio y, por lo tanto, no son contempladas por la Organización Mundial del Comercio (OMC) ni por otros acuerdos comerciales y de inversión.

Esencialmente, existe la necesidad de un cambio de paradigma en la aplicación de la política industrial, aprovechando las enseñanzas extraídas de cómo las experiencias pasadas han establecido un mensaje unificado y aplicando mecanismos que apoyen una comprensión a fondo de los sectores pertinentes. Hay muchas oportunidades para África si se establecen los marcos de compromiso medidos para abordar las oportunidades y los desafíos.

Con demasiada frecuencia, los países adoptan una serie de incentivos para promover la industrialización, pero carecen de enfoque; introducen prácticas discrecionales, arbitrarias y opacas, aislando ineficiencias y ofreciendo recompensas sin resultados. Tales incentivos no deberían equivaler a una "barra libre". Las políticas desenfocadas también suponen dar márgenes de oportunidad estrechos debido a la incoherencia o la lentitud.

En la Novena Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Bali (Indonesia) en 2013, los africanos lucharon duramente para obtener normas de origen preferenciales para los países menos desarrollados. Sin embargo, los países africanos no han pedido la aplicación de esos criterios preferenciales en sus negociaciones bilaterales con la UE en el marco de los

acuerdos de asociación económica, ni los han tenido en cuenta en la Ley sobre el Crecimiento y Oportunidades para África, promovida por los Estados Unidos; al entablarse negociaciones bilaterales con grandes socios comerciales, es necesario tener más ímpetu. Aunque los países menos desarrollados habían obtenido una prórroga del período de transición para la aplicación del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, lo que constituía una oportunidad para que África innovara y promoviera tecnologías innovadoras, esta al final no se materializó.

En un momento en que el panorama económico y político africano está listo para el cambio, corresponde a los dirigentes y a los gobiernos en el poder, impulsar políticas industriales como parte de las reformas estructurales, caracterizadas por una ciudadanía y un sector privado cada vez más asertivos y dinámicos. Establecer la base política adecuada requiere que un gobierno tenga una arraigada autonomía que invierta en soluciones basadas en las necesidades de su sociedad, teniendo, al mismo tiempo, la convicción de ejecutar las políticas "más adecuadas". El papel del estado es, por tanto, fundamental para configurar la planificación macroeconómica (Lin, 2012; Monga y Lin, 2015; Lopes *et al.*, 2017; Rodrik, 2011; ECA, 2011; Clarke y Dercon, 2016).

El éxito de la implementación también requiere pragmatismo estatal, asunción de riesgos y una adaptabilidad constante a los cambios locales, regionales y globales. Los sistemas económicos y políticos de África deberían ser impulsados internamente. Un buen ejemplo de este enfoque es el caso, presentado en este informe, de la industria de la construcción naval vietnamita, que, aunque inexistente en 2002, se convirtió en la séptima mayor del mundo en 2014. Vietnam había elaborado un plan detallado para desarrollar esa industria, que incluía la creación de una empresa de propiedad estatal, la concesión de préstamos subvencionados, el mantenimiento del impuesto de sociedades para la reinversión, la exención de los impuestos a la exportación y a las rentas de la tierra, el aumento del contenido nacional y la ampliación de los pagos de los préstamos para hacer frente a los costes de infraestructura de los nuevos proyectos. Esta determinación pone de relieve políticas deliberadas que afectan al cambio,

vinculando al estado con el sector privado y mejorando los vínculos regresivos y progresivos que pueden llevar a la industria de la construcción naval a contribuir a impulsar la inversión, el empleo y la producción nacionales en el proceso de transformación. África necesita adoptar algo en la misma línea que lo que se acaba de ejemplificar.

África necesita superar su resistencia a emprender la política industrial (McKinsey Global Institute, 2016; Monga y Lin, 2015; BAfD *et al.*, 2014). La renuencia tiene sus raíces en la mentalidad de una era de condicionalidad y liberalización. Es necesario realizar un examen exhaustivo de las posibilidades, poniendo de relieve las complejidades y arrojando luz sobre el debate relativo a la política industrial general y selectiva. El punto básico es el siguiente: la política equivale a la agencia; esto supone proteger las industrias incipientes y aprovechar, al mismo tiempo, las ventajas comparativas que durante mucho tiempo han sido el centro de atención de la formulación de políticas industriales. África debe identificar los servicios de desarrollo de capacidades y asesoramiento necesarios para integrar las políticas industriales transformadoras en los planes nacionales de desarrollo (Lopes *et al.*, 2017).

De hecho, la formulación de políticas industriales puede dar y producir resultados diferentes, como cualquier otro tipo de formulación de políticas. Es necesario evaluar la implementación, aprender de las experiencias de los múltiples modelos a seguir, del precursor, así como adaptar los aprendizajes. La industrialización productiva solo puede tener lugar si se tienen en cuenta estos factores. La cuestión no es si África puede industrializarse ignorando sus productos básicos y otros recursos, sino más bien cómo puede utilizarlos para agregar valor, introducir nuevos servicios y mejorar las capacidades tecnológicas.

DESARROLLOS TECNOLÓGICOS RECIENTES

El debate en torno a la transformación estructural ha tendido, en los últimos años, a centrarse en el posible impacto de los avances tecnológicos en el atractivo de África para la industrialización. Autores como Dani Rodrik (2017) han puesto en duda la posibilidad de que los recién llegados se

aprovechen del coste del factor trabajo en un momento en que la complejidad de las cadenas de valor y los aumentos de productividad no se adaptan a los recién llegados con la misma facilidad que antes. Según este autor:

> La manufactura se convirtió en una poderosa escalera mecánica de desarrollo económico para los países de bajos ingresos por tres razones: en primer lugar, fue relativamente fácil absorber tecnología del extranjero y generar empleos de alta productividad; en segundo lugar, los puestos de trabajo de la industria manufacturera no requerían mucha habilidad: los agricultores podían convertirse en trabajadores de producción en las fábricas con poca inversión en capacitación; y, en tercer lugar, la demanda de manufacturas no se vio limitada por los bajos ingresos nacionales: la producción podía expandirse prácticamente sin límites, a través de las exportaciones. (Rodrik, 2017).

Estas tres ventanas de oportunidad se están cerrando; además, algunas de las historias de crecimiento exitosas del momento no se basan en un auge de la manufactura impulsado por las exportaciones sustituyendo la explotación de los recursos naturales. Etiopía, Costa de Marfil, Tanzania, Ruanda, Senegal o Burkina Faso están creciendo al 6% o más, sin observar todas las características típicas del modelo orientado a la exportación (Severino y Hajdenberg, 2016; Lopes *et al.*, 2017; BAfD *et al.*, 2014).

La fabricación se ha vuelto muy cualificada, lo que hace muy difícil, para los que se incorporan tarde, entrar en los mercados globales. El paso de una productividad laboral más baja a una más alta en los países de bajos ingresos con mejores resultados ha tendido a beneficiar más a los servicios que a las manufacturas. En otras palabras, el rápido cambio estructural en dichos países ha sido posible gracias al crecimiento negativo de la productividad laboral en los sectores no agrícolas (Rodrik, 2017). Esto hace que Rodrik concluya que las ganancias, hasta ahora, pueden no ser duraderas o escalables. La palabra clave es “pueden”. Lo que Rodrik está introduciendo es una advertencia, dado su vasto conocimiento de los patrones del comercio mundial. Sin embargo, el potencial manufacturero de África no debería residir únicamente en un modelo comercial impulsado por las exportaciones.

El crecimiento de la población de África y la expansión de la clase media aumentarán significativamente el consumo de alimentos procesados. La agroindustria es un área en la que los avances tecnológicos son más fáciles de absorber y de superar. El factor de proximidad y la abundancia de

recursos naturales en algunos países pueden constituir un incentivo adicional para el establecimiento de vínculos progresivos y regresivos que impulsen las cadenas de valor nacionales y las de los países vecinos más cercanos. Los aumentos de la productividad laboral estarán vinculados a la combinación de oportunidades agrícolas e industriales estrechamente relacionadas con la rápida transformación demográfica.

Muchos expertos creen que los avances tecnológicos reducirán el valor del factor de los costes laborales, hasta tal punto que los países de bajos ingresos con un alto crecimiento de la población tendrán dificultades para ponerse al día (Kelly, 2016). La literatura al respecto es vasta, con predicciones impresionantes sobre el impacto de la robótica, la automatización y, más recientemente, la inteligencia artificial y la impresión en 3D. Estos avances, combinados con las mejoras en la salud gracias a la genómica, anuncian un mundo muy diferente. Ian Goldin (2016a, 2016b, 2017) habla de un mundo en el que la tecnología está contribuyendo a una creciente desigualdad en todos los ámbitos, con trabajos tradicionales dependientes de tareas rutinarias que son asumidas por los ordenadores y la robótica en países de altos ingresos. Un mundo de angustias que sacude las premisas de la comprensión tradicional de las construcciones sociales y de la economía política. Un mundo en el que los multimillonarios de Silicon Valley abogan por un ingreso básico universal, temiendo revueltas por las diferencias salariales y en el que la capacidad de los gobiernos para regular y ajustar se deteriorará aún más.

África entra en este nuevo e intrépido mundo que se abre ante nosotros con inquietud y un miedo comprensible. Sin embargo, yo diría que la innovación y los avances tecnológicos no deberían disuadir a la mayoría de los países africanos de seguir el camino de la industrialización. Quisiera alegar que los costes de los saltos para adaptarse a las nuevas tecnologías, en muchos ámbitos, coinciden con los inmensos costes de modernización en infraestructuras en general y en energía en particular que tendrán que afrontar las economías avanzadas. Las tecnologías están abaratando las opciones más limpias. Un gran número de oportunidades radica en la utilización moderada derivada de los nuevos descubrimientos y en la rápida adaptación al cambio de una población más joven.

El porcentaje de participación de los sectores de mayor productividad en el PIB está aumentando en África (Fox *et al.*, 2017) y, aunque esto no ha mermado los indicadores de pobreza de la manera en que uno podría esperar, la realidad sigue siendo que hay un movimiento dinámico en la dirección correcta. Para los recién llegados, el recorrido que enfrentan para aumentar el porcentaje de la alta productividad en el tiempo es considerable. La pregunta de si hay tiempo suficiente para hacerlo antes de verse afectado por los impactos tecnológicos globales de la revisión de las cadenas de valor, permanece. Las dimensiones del espacio y el tiempo se convierten en un elemento esencial para los países africanos a la hora de planificar estrategias y hacer frente a estos relevantes acontecimientos.

Un informe reciente de las Naciones Unidas sobre la revolución industrial que se observa, demuestra que muy pocas de las tareas necesarias a futuro eliminarían completamente la intervención humana. Las profesiones ahora existentes desaparecerán poco a poco, mientras que otras nuevas surgirán rápidamente. Sin embargo, el valor entre las primeras y las segundas sufrirá un cambio veloz, y los países que estén preparados para este cambio tendrán mejores resultados (Naciones Unidas, 2017). El futuro del trabajo puede ser muy diferente de lo que estamos acostumbrados, pero no estará completamente desprovisto de acción humana.

Las tecnologías nunca son neutrales, en ausencia de regulación y de normas pueden distorsionar los contratos sociales o las pautas de comportamiento aceptadas. Las intervenciones en el futuro requerirán algo más que legislación gubernamental. El papel de las instituciones será más difuso, ya que tendrán que enfrentarse a opciones legales y políticas difíciles (Kelly, 2016), Si no se controlan las perturbaciones que provocan los nuevos avances tecnológicos, estas pueden contribuir a aumentar la desigualdad, los desafíos éticos y las disparidades y asimetrías crecientes.

BIBLIOGRAFÍA

ATHUKORALA, P. y MENON, S. (1999): "Outward Orientation and Economic Development in Malaysia", *The World Economy*, 22(8), pp. 1119-1139.

BAfD, OCDE y PNUD (2011): "New Opportunities for African Manufacturing", *African Economic Outlook*, París, OECD Publishing.

— (2014): "Global Value Chains and Africa's Industrialization", *African Economic Outlook*, París, OECD Publishing.

Banco Mundial (2013): *Growing Africa: Unlocking the Potential of Agribusiness*, Washington D.C., Banco Mundial.

Chang, H. -J. (2002): *Kicking Away the Ladder —Development Strategy in Historical Perspective*, London, Anthem Press.

— (2010): "It's Time to Reject the Washington Consensus", *The Guardian*, disponible en: https://www.theguardian.com/commentisfree/2010/nov/ 09/time-to-reject-washington-seoul-g20 [consultado el 22/05/2019].

Clarke, D. y Dercon, S. (2016): *Dull Disasters? How Planning Ahead Will Make Difference*, Oxford, Oxford University Press.

ECA (2011): *Economic Report on Africa: Governing Development in Africa, The Role of the State in Economic Transformation*, Adís Abeba, ECA.

— (2013): *Millennium Development Goals Report 2013: Assessing Progress in Africa Towards the Millennium Development Goals Food Security in Africa —Issues, Challenges and Lessons*, Adís Abeba, ECA.

— (2014): *Economic Report for Africa: Dynamic Industrial Policy in Africa*, Adís Abeba, ECA.

— (2015): *Economic Report on Africa: Industrializing Through Trade*, Adís Abeba, ECA.

— (2016a): *Millennium Development Goals Report 2015: Assessing Progress in Africa Towards the Millennium Development Goals Lessons from the Millennium Development Goals Experience*, Adís Abeba, ECA.

— (2016b): *Economic Report on Africa: Greening Africa's Industrialization*, Adís Abeba, ECA.

— (2016c): *Africa's Blue Economy: A Policy Handbook*, Adís Abeba, ECA.

— (2016d): *Transformative Industrial Policy for Africa*, Adís Abeba, ECA.

Fox, L.; Thomas, A. y Haines, C. (2017): *Structural Transformation in Employment and Productivity. What Can Africa Hope for?*, Washington D.C., FMI.

Goldin, I. (2016a): *The Pursuit of Development*, Oxford, Oxford University Press.

— (ed.) (2016b): *Is the Planet Full?*, Oxford, Oxford University Press.

— (2017): "The Second Renaissance", *Nature*, 550 (7676), pp. 327-329.

Kararach, G. (2014): *Development Policy in Africa: Mastering the Future?*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Kelly, K. (2016): *The Investable. Understanding the 12 Technological Forces That Will Shape Our Future*, Nueva York, Viking.

Kuznets, S. (1955): "Economic Growth and Income Inequality", *American Economic Review*, 49(1), pp. 1-28.

Lall, S. (1995): "Industrial Strategies and Policies on Foreign Direct Investment in East Asia", *Transnational Corporations*, 4(3), pp. 1-26.

Lewis, A. (1955): *The Theory of Economic Growth*, Chicago, R. D. Irwin.

Lin, J. (2012): *The Quest for Prosperity: How Developing Economies Can Take Off*, Princeton, Princeton University Press.

Lopes, J. C.; Amaral J. y Dias J. (2002): *External Dependency, Value-Added Creation and Structural Change: The Input-Output Linkage Approach Revisited*, disponible en: https://bit.ly/2WZQiA5 [consultado el 22/05/2019].

Lopes, C.; Hamdock, A. y Elhiraika, A. (eds.) (2017): *Macroeconomic Policy Framework for Africa's Structural Transformation*, Londres, Palgrave Macmillan.

Lopes, C, y Theisohn, T. (2003): *Ownership, Leadership and Transformation*, Nueva York, Londres,

UNDP y Earthscan.
McKinsey Global Institute (2010): *Lions on the Move*, Londres, Nueva York, MGI.
— (2016): *Lions on the Move II*, Londres, Nueva York, MGI.
Monga, C. y Lin, J. (eds.) (2015): *The Oxford Handbook of Africa and Economics*, vol. 2, Oxford, Oxford University Press.
Murphy, K.; Shleifer, A. y Vishny, R. W (1989): "Industrialization and the Big Push", *Journal of Political Economy*, 97(5), octubre, pp. 1003-1026.
Naciones Unidas (2017): *Frontier Issues: The Impact of Technological Revolution on Labour Markets and Income Distribution*, Nueva York, United Nations.
Rodrik, D. (2011): *The Globalization Paradox*, Nueva York, W. W. Norton.
— (2017): *Growth Without Industrialization? Project Syndicate*, disponible en: https://www.project-syndicate.org/commentary/poor-economies-growing-without-industrializing-by-dani-rodrik-2017-10? barrier=accesspaylog
Severino, J. -M. y Hajdenberg, J. (2016): *Entreprenante Afrique*, París, Odile Jacob.
Timmer, C. P. (1986): *The Agriculture Transformation*, Cambridge, Harvard Institute of International Development, Harvard University.

CAPÍTULO 6

AUMENTAR DE LA PRODUCTIVIDAD AGRÍCOLA

He intentado mostrar la agricultura como un sector que no debe de ser tratado como si estuviera desvinculado de la demanda de industrialización. A menudo me he enfrentado a responsables políticos en el continente preocupados por la agricultura y su importancia para el bienestar de una importante parte de la población, que rechazan lo fundamental de la industrialización. Esto se debe a la escasa comprensión de la relación entre ambas cuestiones.

La agricultura ha dirigido el crecimiento económico en los países de todo el mundo durante siglos; ha jugado un papel clave para sacar adelante la transformación económica y la industrialización de las economías de Europa, América y Asia. A este respecto, el patrón más relevante observado en los casos del desarrollo moderno es el declive de la participación de la agricultura en el PIB, junto al consecuente aumento en las participaciones combinadas de la industria y los servicios en la estructura de las economías que se han transformado con éxito.

La agricultura, que representa casi el 65% del empleo de África y el 75% de su comercio interno, probablemente seguirá influyendo en el crecimiento económico del continente en los próximos años (Monga y Lin, 2015; Severino y Hajdenberg, 2016; Lopes *et al.*, 2017; ECA, 2013a, 2014). Los pequeños agricultores constituirán la columna vertebral de este esfuerzo. Los mercados emergentes, ya sea dentro o fuera de África, prometen mayores beneficios para los pequeños agricultores; alimentar a la población urbana en rápido crecimiento y a la clase media generará una mayor demanda de productos agrícolas y alimentos procesados de calidad. El valor añadido a la producción de los agricultores tiene el potencial de

aumentar la generación de ingresos netos durante años.

Un primer paso clave en la transformación de la agricultura africana es el de aumentar la productividad proveniente de las actividades comerciales más que de las de subsistencia. La mayor parte de los pequeños agricultores no son productivos ni su actividad es rentable. Existen dos razones significativas por las que permanecen atrapados en el ciclo de la subsistencia.

En primer lugar, su producción es demasiado baja en términos de cantidad así como de calidad para poder generar excedentes comercializables porque, la mayor parte, carecen de acceso a la tecnología moderna y a insumos que mejoren la producción. En segundo lugar, los agricultores están desconectados de los mercados de producción. La deficiente infraestructura provoca que los vínculos entre la producción agrícola y las actividades de transformación y comercialización sean casi imposibles (AUC y ECA, 2009). Dado que aproximadamente el 65% de los africanos dependen de la agricultura como su principal fuente de sustento y, a pesar de la gran variedad de cultivos, animales y prácticas agrícolas en todo el continente (ECA, 2013b), no sorprende que África tenga los niveles más bajos de productividad agrícola del mundo.

Mientras que la productividad de la tierra en la India ha crecido de 0,95 toneladas por hectárea a 2,53 toneladas por hectárea en los últimos 50 años, la productividad de la tierra en África está estancada en 1,5 toneladas por hectárea. Esta estadística persiste a pesar de que los terrenos agrícolas, son, de tres a seis veces más disponibles, en África que en países como China y la India, los cuales, a pesar de tener una disponibilidad mucho más baja de tierras agrícolas per cápita (0,6 hectáreas para China o 0,3 hectáreas para la India), han logrado asegurar alimentos para sus mil millones de personas más pobres.

Por otra parte, África, con sus inmensos recursos naturales, es la región del mundo más afectada por la inseguridad alimentaria. Alrededor de 227 millones de personas, o una de cada cinco personas en África, padecen inseguridad alimentaria crónica. De hecho, en comparación con el resto del mundo, mientras que África alberga alrededor del 15% de la población mundial, es el hogar de cerca de un tercio de los afectados por hambre en

nuestro planeta. Sin embargo, a lo largo de estos desafíos, no cabe duda de que la agricultura en África también ha tenido algunos éxitos (Fox *et al.*, 2017; Rodrik, 2017).

Las intervenciones del gobierno de Ghana para introducir sistemas de agricultura mecanizada y hacer de la agricultura en bloque una realidad para los pequeños agricultores, han convertido al país en una cesta de alimentos consolidada. En Uganda, la producción de pescado ha aumentado drásticamente en un 35% en el último decenio, lo que ha dado lugar a una producción acuícola que ha pasado de 285 toneladas métricas en 1999 a más de 100.000 toneladas métricas en la actualidad. La producción de arroz de Egipto se sitúa hoy en día en 9 toneladas métricas por hectárea, lo que la convierte en la mejor del mundo. Se esperaba que esta alcanzara alrededor de los 7,5 millones de toneladas en 2014, lo que equivaldría a unos ingresos de unos 500 millones de dólares. La extracción de agua en Tanzania se ha intensificado con éxito en las tierras bajas, donde las precipitaciones estacionales pueden llegar a los 600 a 900 mm, mejorando las granjas de arroz de secano de Majaluba. Con la ayuda de sistemas de bombeo individuales de bajo coste, los agricultores nigerianos han pasado al riego a pequeña escala utilizando aguas subterráneas poco profundas recargadas por el río y recogiéndolas con el *shadouf* o *calabash* en la estación seca para cultivar hortalizas para los habitantes de las ciudades.

Los éxitos mencionados anteriormente, aún son demasiado escasos y no reflejan la búsqueda constante de una productividad más alta. La mayoría de los agricultores africanos no se han beneficiado de las iniciativas y programas dirigidos a mejorar las técnicas y los equipos agrícolas, las semillas, los fertilizantes, la tecnología de poscosecha, la financiación agrícola y otras más.

¿POR QUÉ EL ÉXITO SE HA MANTENIDO ESQUIVO?

La respuesta simple es que la agricultura, el sector que parece tener una de las soluciones clave para los problemas relacionados con la transformación del continente, ha sido descuidada y erróneamente guiada durante mucho tiempo. Esto se refleja en el hecho de que el gasto, ya sea el gasto público o

lo que se utiliza para la AOD, se ha asignado en gran medida de manera inadecuada, sin tener en cuenta las necesidades económicas fundamentales. Por ejemplo, en 2002, África recibió casi el doble de la AOD destinada a la agricultura (713,6 millones de dólares) que la que se concedió a los países del Este y Sudeste de Asia (479,8 millones de dólares). Sin embargo, esto no se tradujo en mayores beneficios. El gasto de los países africanos en agricultura siempre ha sido, con pocas excepciones, inferior al objetivo presupuestario del 10% del Programa de Desarrollo Integral de la Agricultura en África (NEPAD, 2010).

La historia nos dice que las naciones que han logrado sacar a sus pueblos de la pobreza lo han hecho a fuerza de una revolución agrícola que ha implicado mejoras sistemáticas en la producción, el almacenamiento, el procesamiento, la distribución y el uso. Desde la Revolución Industrial europea, el aumento de la productividad agrícola ha contribuido enormemente a acelerar la transformación estructural de sus economías. Los ejemplos notables del efecto de la revolución agrícola en las economías de Brasil, India y China muestran cómo estos países utilizaron los excedentes del aumento de la productividad agrícola para alimentar sus modelos de crecimiento.

La agricultura de África aún está por ser utilizada como un verdadero instrumento de transformación. África tiene a su alcance la capacidad, los recursos y las oportunidades para liderar el camino hacia el desarrollo sostenible. Existen varios requisitos previos para un impulso político coherente hacia la consecución de un sector agrario verdaderamente transformado.

A lo largo de este capítulo se hace hincapié en la agricultura como el principal motor del crecimiento sostenido y se postula que su transformación exitosa es imperativa para lograr una transformación rural inclusiva y sostenida y una transformación económica general. Las palabras de Timmer (2005: 3) sobre el tema son las siguientes:

> Ningún país ha podido mantener una rápida transición para salir de la pobreza sin aumentar la productividad de su sector agrícola […]. El proceso implica una transformación estructural exitosa en la que la agricultura, a través de una mayor productividad, proporciona alimentos, trabajo e incluso reservas para el proceso de urbanización e industrialización.

Por tanto, en este capítulo, la transformación agrícola exitosa se refiere a un desarrollo en el sector agrícola que está asociado con el acaecimiento de los dos desarrollos simultáneos siguientes:

- Aumento de la productividad (producción por unidad de insumo, definida de forma diversa), sostenida a lo largo de dos o tres décadas, como mínimo.
- Aumentos sostenidos de los ingresos para la mayoría de los agricultores y los hogares rurales

Teniendo esto en cuenta, es necesario buscar pruebas de la existencia y el alcance de estos dos acontecimientos, a fin de comprender mejor la actual trayectoria de transformación de la agricultura en África.

EL DESEMPEÑO DE ÁFRICA EN EL SECTOR PRIMARIO

La transformación de la agricultura en África se ha acelerado notablemente desde 1990, tal y como lo revelan los indicadores, por ejemplo, la productividad agrícola, la producción de cereales y el ingreso agrícola per cápita. La mayoría de los países duplicaron sus tasas medias de transformación, tras el lanzamiento del Programa de Desarrollo Integral de la Agricultura en África en 2003. Específicamente, África ha sido testigo, como media, de un aumento de la productividad agrícola, medida como valor agregado agrícola por trabajador agrícola, de alrededor del 67% durante el período comprendido entre 1990 y 2012. Sin embargo, el desempeño general presenta importantes variaciones entre los países, tanto en lo que respecta al nivel de productividad como al ritmo de progreso. En cuanto al ritmo de crecimiento, mientras que algunos países han logrado aumentar la productividad en un enorme 326% (Nigeria), otros han experimentado un descenso del orden del 45% (Burundi). En general, de los cuarenta y ocho países africanos de los que se dispone de datos, dieciocho han logrado aumentar la productividad laboral en más de un 50% durante el período 1990-2012, dieciséis países entre un 1 y un 49,9%n y catorce países han experimentado un descenso del 45%. Sin embargo, cabe señalar que, en

general, los países africanos han experimentado un aumento significativo de la productividad laboral durante la última década y media en comparación con el período anterior.

En comparación con otras regiones del mundo, los resultados de África son, sin embargo, modestos. El este de Asia y el Pacífico (solo países en desarrollo), América Latina y el Caribe (solo países en desarrollo), Europa y China, han experimentado aumentos de la productividad laboral del 115%, 72%, 130% y 133%, respectivamente, durante el mismo período de interés. El progreso general oculta una variación significativa entre las principales subregiones de África; mientras que la productividad media del norte de África creció un 64%, el resto de África experimentó, en promedio, una aceleración del 52% entre 1990 y 2012.

Los países africanos muestran unas grandes diferencias en los niveles de productividad registrados, que van desde los 129 dólares por trabajador en Burundi hasta los 8.155 dólares por trabajador en Mauricio, tal y como se observó en 2012.

Como reflejo del aumento de la productividad agrícola, la producción de cereales creció, en promedio, a una tasa media anual del 1,17 % durante el período entre 1990 y 2013, pasando de 1.194 kg a 1.531 kg por hectárea. África, en general, ha avanzado más rápidamente entre 2003 y 2013, con una variación media anual de 13 kg, en comparación con los 11 kg registrados entre 1990 y 2002. El progreso consignado en la producción de cereales en África desde 1990, que es del 28%, es, sin embargo, extremadamente modesta en comparación con la de otras regiones.

A pesar de los progresos realizados, la producción media de cereales en África sigue siendo, con mucho, la más baja del mundo, y representa el 40% de la producción media del mundo. Ha disminuido ligeramente desde el 42% de 1990. Existe un inmenso potencial para duplicar o incluso triplicar la producción de cereales. Los resultados de los países africanos varían significativamente cuando se miden a través de su productividad. La tasa de progreso alcanzada oscila entre el 70% (Santo Tomé y Príncipe) y un espectacular 175% (Costa de Marfil), con ocho países que registraron un crecimiento de más del 101% y diez países que experimentaron un crecimiento de entre el 63 y el 96% durante el período comprendido entre

1990 y 2013.

En relación con el nivel de productividad, los países africanos pueden clasificarse en tres categorías. Una categoría de países de alta productividad (veintidós países) con un nivel de producción muy por encima de la producción media de África. El segundo grupo de países, que aúna a trece países que registran un nivel de producción inferior al promedio de África, pero superior a 1.000 kg por hectárea. El tercer grupo incluye a dieciséis países con una producción inferior a 1.000 kg por hectárea. Curiosa y tristemente, estos últimos países se encuentran entre los dieciocho países con la menor eficiencia, en lo que a los cereales respecta, del mundo (con una producción de cereales de 1.000 kg por hectárea o menos).

Hay que tener en cuenta que ningún país africano, a excepción de Egipto, ha conseguido una producción de cereales superior o incluso igual a la media mundial. En este contexto, cabe destacar los notables logros de Costa de Marfil. Ha conseguido aumentar su producción en un enorme 175% en 1990, pasando de una baja productividad de 1.112 kg por hectárea a unos 3.054 kg por hectárea. Esto registra la cuarta mayor producción de cereales de África, por detrás de Egipto, Sudáfrica y Mauricio. La elevada producción de cereales en Costa de Marfil puede atribuirse, en parte, a la significativa mejora lograda en la productividad laboral, estimada en un 47% entre 1990 y 2008. La alta productividad alcanzada en Costa de Marfil ha contribuido a impulsar un crecimiento impresionante de la producción de los principales cultivos. La producción de ñame ha aumentado un 124% entre 1990 y 2013; el cacao y los plátanos han experimentado un aumento del 104 y el 33%, respectivamente, entre 1990 y 2012, mientras que los cultivos de anacardos experimentaron un crecimiento del 1.131% entre 1997 y 2012; unido a ello, once países africanos experimentaron una disminución constante de la producción de cereales entre 1990 y 2013, una tendencia que sin duda merece un análisis en profundidad (cálculos del autor basados en datos del Banco Mundial de 2013).

Reflejando la dimensión de ingresos sostenidos de la transformación agrícola, el valor promedio de la producción de alimentos se utiliza como indicador de los ingresos rurales. África ha experimentado un aumento constante de este promedio. El progreso se aceleró sustancialmente después

de 2003, año en que alcanzó los 1,44 dólares, viniendo de un incremento anual medio de apenas 0,17 dólares durante el periodo comprendido entre 1990 y 2002. Sin embargo, a pesar de estos progresos alentadores, en comparación con otros países en desarrollo, África presentó un bajo nivel de producción de alimentos e ingresos.

Cabe destacar el notable aumento de la producción de cereales en Malawi y Angola, del 109 y el 162%, respectivamente, en el período que va de 1990 a 2012. Por otra parte, Costa de Marfil, el país africano que más enérgicamente ha mejorado la producción de cereales, con un crecimiento total del 175% durante el mismo período, ha logrado un modesto crecimiento del valor medio de los alimentos de solo un 8%. Con este rápido retorno al éxito agrícola de Costa de Marfil (un posible segundo milagro de la agroindustria y el despegue industrial, después de una década de crisis electoral y política), se demuestra que también es posible una transformación agrícola exitosa en el contexto de un país de tamaño pequeño.

MODERNIZACIÓN DE LA AGRICULTURA A PEQUEÑA ESCALA

Una vez que se tiene una imagen clara del desempeño agrícola de África, se hace evidente la necesidad de innovar en términos de ideas, modelos de transformación, nuevos productos y plataformas de innovación para hacer frente a los desafíos más difíciles y competir con éxito en todas las áreas, incluida la agricultura, colocando a los últimos en la primera posición con una estrategia eficaz de base piramidal inversa. Los pequeños agricultores que dependen de la naturaleza y el clima, no pueden seguir siendo la principal fuente de producción agrícola africana en la era de una economía mundial basada en el conocimiento. Los responsables políticos han facilitado los debates políticos, pero la realidad es que la agricultura de subsistencia en pequeñas parcelas de tierra, aún caracterizada por una productividad extremadamente baja y bajos excedentes, es el modo dominante de producción agrícola en el continente, en comparación con la importancia que tenía hace 25 años (ECA, 2013b).

Una de las principales razones por las que la agricultura en África ha mantenido la forma de subsistencia es que los pequeños agricultores, que contribuyen a alrededor del 80% de la producción agrícola de África, han sido ignorados y marginados en el proceso de desarrollo de la cadena de valor. Para que los pequeños agricultores crezcan, tendrán que entender cómo están interrelacionados con los consumidores nacionales, regionales, continentales e internacionales.

La comprensión de la cadena de valor global de un producto cuando sale de la explotación, constituye uno de los eslabones perdidos; en consecuencia, la necesidad de operar en la cadena de valor como socio y contribuyente es fundamental. Los beneficios para la participación del agricultor no se limitan únicamente al aumento de la productividad, la demanda de productos generará, a nivel de las explotaciones, un mayor uso de fertilizantes, el uso de semillas mejoradas y prácticas y tecnologías agrícolas más apropiadas, eficientes y adaptadas. Por tanto, el pequeño agricultor necesita estar conectado a los mercados de insumos, pero los pequeños agricultores sufren la marginación de los insumos y de la inclusión en la cadena de valor. Esto se ve agravado por el hecho de que la propia agricultura es considerada generalmente como un sector no lucrativo y arriesgado a nivel de los pequeños agricultores; la modernización se percibe como algo que corresponde al área de los grandes empresarios, que tienen acceso al capital y a las instituciones financieras (ECA, 2013a; NEPAD, 2013).

Para superar este escollo, ¿cómo puede entonces el pequeño agricultor acceder a la financiación? La mayoría de las zonas rurales, donde se encuentran los pequeños agricultores, carecen de redes de instituciones financieras, o las tienen, pero de forma limitada. Incluso cuando existen, los pequeños agricultores, con malas calificaciones crediticias y a veces sin títulos de propiedad asimilables a garantías, no pueden competir en la obtención de recursos financieros y son excluidos al tratar los tecnicismos. Los bancos comerciales en África evitan la agricultura basándose en el riesgo percibido, además, la mayoría de los bancos comerciales suelen estar ubicados en zonas urbanas, lo que impide el fácil acceso a los agricultores y, de hecho, cuando están situados en zonas rurales, lo que tratan es de

captar depósitos en efectivo y ahorros de los agricultores, brindándoles pocas oportunidades de asistencia o de innovación financiera.

Muchos países africanos están estableciendo actualmente "bancos de desarrollo agrícola" y formulando políticas y estrategias reforzadas con productos de financiación agrícola para ayudar a los pequeños agricultores, especialmente a las mujeres, a acceder al crédito y a la financiación para sus actividades empresariales, así como a incluirlos en las cadenas de valor. Los servicios financieros para los pequeños agricultores desempeñan un papel importante que afecta no solo a los agricultores, sino a toda la economía y a la sociedad en general.

El acceso al crédito sitúa a los pequeños agricultores en el camino de la expansión y el crecimiento a través de métodos más productivos y eficientes de producción, de cosecha, de almacenamiento y de distribución. Si bien se ha avanzado mucho, para los pequeños agricultores, el acceso a una financiación adecuada sigue siendo muy limitado. No se pueden lograr mayores aumentos de productividad sin aumentar los ingresos agrícolas de los pequeños agricultores y sin crear oportunidades de empleo agrícola rural (Tsakok, 2011; Acemoglu y Robinson, 2012). Esto requeriría vincular a los pequeños agricultores con cada uno de los mercados de insumos y productos y, lo que es más importante, estos necesitan beneficiarse de un mayor valor añadido a sus productos para poder romper con la agricultura de subsistencia y crear más valor al tiempo que conservan gran parte de la riqueza creada (AUC y ECA, 2009; ECA, 2013a; Acemoglu y Robinson, 2012).

La creación de riqueza en África puede verse impulsada por el sector agrícola. Dado que la mayoría de los pequeños agricultores en África son mujeres, a menudo no pueden acceder a los canales de crédito habituales y quedan en manos de instituciones de microcrédito que no cuentan con la profundidad financiera para hacer de la agricultura un factor de crecimiento y una oportunidad de creación de riqueza. Para avanzar en la agenda de fortalecimiento de las cadenas de valor con el fin de aumentar la producción de alimentos, constituye un requisito previo, considerar el papel de la mujer en la agricultura. El acceso limitado al crédito gira en torno a la calificación de alto riesgo de los pequeños agricultores como sector agrícola, unido a las

economías de escala inversas y a la baja rentabilidad de los préstamos a este segmento del mercado.

Se han diseñado y adaptado muchos instrumentos para abordar esta cuestión. En cuanto a los productos, se han utilizado con éxito tanto préstamos grupales como individuales, ya que los préstamos grupales presentan una mejor calidad de la cartera que los de préstamos individuales en varios países de África. Para lograr la financiación inclusiva de la cadena de valor agrícola, como punto de partida es necesario trazar un mapa de los esquemas exitosos de financiación de los pequeños agricultores en el continente a fin de cambiar el discurso de la inversión en agricultura (Severino y Hajdenberg, 2016; McKinsey Global Institute, 2016; AUC y ECA, 2009).

INSEGURIDAD ALIMENTARIA

El siguiente obstáculo que debe ser superado en el camino hacia la optimización del sector agrícola es el que plantea la inseguridad alimentaria (ECA *et al.*, 2013). En África, las estimaciones mostraron un aumento espectacular del número de personas que padecían hambre crónica durante el período que va 1990 a 2007 y un aumento más pronunciado tras la crisis financiera y económica de 2008 y 2009 (ECA, 2013c). La inestabilidad política, las guerras, las condiciones climáticas difíciles y la falta de incentivos para la transformación agrícola han desempeñado un papel importante en la agravación de la inseguridad alimentaria en África. La producción y la productividad de los alimentos y la agricultura respectivamente, apenas han mejorado (salvo en unos pocos casos) y además faltan otros elementos fundamentales, como los vínculos intersectoriales con otras actividades económicas y la diversificación de la producción de alimentos básicos. El rápido crecimiento de la población y el cambio climático siguen afectando negativamente a la seguridad alimentaria, y es necesario tenerlos en cuenta en las estrategias y políticas sostenibles. Los levantamientos políticos y sociales en el norte de África y en África Occidental, han aumentado la inseguridad alimentaria de los hogares, han desplazado a miles de personas y han afectado a las economías

locales. Las frecuentes sequías en el Cuerno de África y en el Sahel han persistido, dejando a millones de personas en la indigencia.

Estimaciones recientes del Índice Global de Hambre (GHI, por sus siglas en inglés), que se calcula para 122 países, muestran que, durante el período que va de 1990 a 2012, entre regiones y países, las puntuaciones del GHI varían enormemente, siendo las más altas las del sur de Asia y la del África subsahariana. El sur de Asia redujo sustancialmente su puntuación en el GHI entre 1990 y 1996. Aunque el África subsahariana progresó menos que el sur de Asia después de 1990, se ha puesto al día desde el cambio de milenio. La puntuación del GHI para el África subsahariana cayó un 16%, caída mucho menor que la observada en el sur de Asia (26%), Oriente Medio y el norte de África (35%). Aunque 31 países de África mejoraron su puntuación en el GHI, durante este período solo dos países de África (Ghana y Egipto) se encuentran entre los diez países con mejores resultados.

Sin embargo, en términos de progreso absoluto (al comparar los GHI de 1990 y 2014), seis de los diez países del mundo con mejor desempeño, que experimentan las mayores mejoras en las puntuaciones, se encuentran en África; aunque, por otro lado, la mayoría de los 16 países del mundo en los que el nivel de hambre es "extremadamente alarmante" o "alarmante", según las puntuaciones del GHI de 2014, también se encuentran en África. Con la excepción de Irak, todos los países en los que la situación del hambre empeoró desde el GHI de 1990 hasta el GHI de 2014, se encuentran en el África subsahariana. El aumento del hambre desde 1990 en algunos de estos países puede atribuirse fácilmente a conflictos prolongados y a la inestabilidad política (Von Grebmer *et al.*, 2014; IFPRI, 2013). Las estimaciones disponibles muestran que alrededor del 25% de la población de África, unos 245 millones de personas, no tienen acceso suficiente a los alimentos para satisfacer, si quiera, sus necesidades nutricionales básicas y, entre el 30 y 40% de los niños menores de cinco años sufren malnutrición crónica. Algunos países, como Etiopía o Angola, han hecho verdaderos progresos en la lucha contra el hambre.

Los desafíos persisten para la mayoría de los países, especialmente en el este de África, una subregión que acogió al 73% del total estimado de

personas que sufren hambre en África durante el período entre 2006 y 2008. Cualquier progreso sustancial en esta subregión y en el Sahel tendría un impacto importante en la contención del hambre en África.

El rápido crecimiento de la población, agravado por la llegada masiva de refugiados, es otro de los principales factores que agravan el hambre en África. Estos factores dificultan el progreso en el logro del objetivo de reducción del hambre establecido por la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA) en países como Ruanda, Etiopía y Tanzania, que registraron las mayores y más rápidas reducciones en la proporción de desnutrición.

Al comprometerse con una política de transformación coherente y estratégica, África puede cambiar el debate a fin de asegurar una cadena de valor africana para las generaciones presentes y futuras, la cual está conectada a la cadena de valor mundial (AUC y ECA, 2009; BAfD *et al.*, 2014). Se está produciendo un cambio importante en la percepción de la agricultura, ya que la mayoría de los gobiernos africanos ya no entienden la agricultura como una forma de vida para los agricultores, sino como una actividad económica con beneficios reales y tangibles para la transformación del país en cuestión (ECA, 2014).

El hecho de que la agricultura sea un catalizador de la transformación económica puede resultar evidente para un número considerable de países africanos si se refuerza con inversiones de capital, investigación y tecnología agrícolas, prácticas y tecnologías que mejoren el rendimiento, políticas de distribución de la tierra, productividad laboral, acceso a los mercados e infraestructura.

LA NECESIDAD DE LA AGROINDUSTRIA

Ya he presentado algunos de los argumentos acerca del por qué, para crear y mantener la riqueza y la producción a largo plazo, los recursos naturales de África, incluidos los ricos recursos relacionados con la agricultura, deberían transformarse en formas más elevadas de capital, preferiblemente en industrias comerciables (AUC y ECA, 2014). Esto implica dar prioridad al desarrollo económico, ampliar la producción y el valor añadido, y

responder a la creciente demanda de un consumo de bienes más sofisticado.

Existe un fuerte consenso en relación con que una economía productiva en expansión y próspera es crucial para la transformación estructural de las economías africanas y, es el único camino sostenible para salir de la pobreza y el hambre. Hacer un uso productivo y útil de los recursos naturales y mejorar los productos primarios puede ayudar a resolver algunos de los problemas del continente, como la pobreza y la inseguridad alimentaria. Esto podría inspirar un círculo virtuoso de mayor producción a través de la tecnología y la innovación intensivas, una productividad nacional elevada, unos ingresos medios más altos y una prosperidad superior e inclusiva.

Históricamente, el camino para salir de la pobreza para la mayoría de las comunidades y países se ha producido a través de un proceso de transformación estructural sostenido. Esta vía implica una mayor productividad laboral en la economía general, una convergencia, en términos de productividad laboral, entre los sectores agrícola y no agrícola, y la realización de actividades intensivas de valor añadido. De hecho, una alta productividad agrícola es esencial para la transformación económica que se basa en la reducción de la participación relativa de la producción y la mano de obra agrícolas en favor de otros sectores productivos, incluida la industrialización en general (Tsakok, 2011; ECA, 2013a; AUC y ECA, 2014).

Se observa que los países con baja productividad agrícola tienden a estar menos industrializados y, por tanto, se encuentran en etapas más tempranas de la escala de desarrollo. Esto podría atribuirse al hecho de que la agricultura es la principal fuente de materia prima (o excedente) necesaria para la industria, a que la mano de obra debe reubicarse en otras actividades económicas emergentes y a las remesas a otras actividades productivas. Adicionalmente, es un mercado importante para la producción de otros sectores.

A pesar del reconocido papel que la agricultura podría desempeñar en el desbloqueo del verdadero potencial del continente (convirtiendo la agricultura en un negocio), el sector se ha visto frenado por una serie de dificultades y cuellos de botella bien documentados que deben superarse

para que las agroindustrias vuelvan a encarrilarse y moverse (ECA, 2013a; Brenton, 2012; Deininger *et al.*, 2011; Banco Mundial, 2007, 2010).

Teniendo en cuenta la gran diversidad del contexto agrícola africano, puede ser útil mencionar las categorías de desafíos identificadas con más frecuencia a las que se enfrentan los operadores de agronegocios africanos antes de asumir las limitaciones específicas que suelen presentarse dentro de las cadenas de valor en determinadas economías en rápida transformación (Nigeria, Kenia, Costa de Marfil, Ghana, Senegal, Zambia, entre otros), cuyas experiencias transformadoras en curso, en materia de agronegocios reflejan gran parte de lo que el resto de África también debe superar.

Basándonos en las evidencias, las categorías de problemas reales o percibidos que afectan tanto a los mercados de productos como a los de insumos a lo largo de las cadenas de valor, incluyen: la falta de innovación, la inadecuación de las políticas, las limitaciones jurídicas y regulatorias, los estrangulamientos de la infraestructura y la logística, las restricciones financieras, el acceso a los mercados, las limitaciones de información y conocimientos, las normas de calidad y las normas de higiene que no están a la altura de las circunstancias, los insumos de producción y la escasez de materias primas.

Estas presentan la instantánea de una serie de problemas y limitaciones genéricos bien conocidos que han surgido a lo largo del tiempo en los distintos sistemas y países y de aquellos que todavía no se han abordado adecuadamente hasta la fecha. Un buen ejemplo de ello son los problemas a los que se enfrenta la comunidad agroindustrial en Nigeria. Como se desprende de los resultados de una encuesta realizada para identificar los problemas que son percibidos y que obstaculizan el buen y eficiente funcionamiento de las empresas agroindustriales en Nigeria, la gama de dificultades incluye: un bajo nivel de tecnología, una inversión baja, un coste de producción prohibitivo, problemas relacionados con la macroeconomía, una infraestructura con un rendimiento pobre, una planificación gubernamental impredecible, un acceso escaso a los mercados e inadecuado a la financiación, unos sistemas jurídicos deficientes y una rentabilidad insuficiente de las inversiones.

Estos obstáculos se traducen en innumerables ineficiencias y pérdidas en Nigeria, incluidas las pérdidas posteriores a la cosecha de cereales, raíces y tubérculos, frutas y verduras. Más allá de la cuestión de las economías de escala y los medios, que no deben pasarse por alto, los retos de las agroindustrias siguen siendo desalentadores si se consideran desde la perspectiva del tamaño de la empresa. En una encuesta llevada a cabo en Ghana en el primer trimestre de 2011, con el fin de evaluar el sentimiento empresarial de los directores generales de la Asociación de Industrias de Ghana, resultados similares confirmaron la magnitud del desafío. La lección que se desprende de esto, es que parece claro que las verdaderas soluciones a los problemas de la agricultura y las agroindustrias en África van mucho más allá de la escala o los medios de un solo país.

DINÁMICA LABORAL Y URBANIZACIÓN

Históricamente, el desarrollo económico exitoso ha venido siendo estimulado y sostenido por el aumento de la productividad de la mano de obra agrícola. Las pruebas sugieren que la productividad de la mano de obra agrícola desempeña un papel clave en procesos de transformación económica más amplios. De esta forma, las revoluciones agrícolas que mejoran la productividad de la mano de obra en las economías agrarias pobres pueden contribuir significativamente a la transformación económica al desempeñar múltiples funciones fundamentales en los procesos de desarrollo más amplios (BAfD *et al.*, 2015; ECA, 2017).

El aumento de la productividad laboral conduce a una mayor disponibilidad de alimentos por unidad de trabajo. En primer lugar, reduce el coste y, en consecuencia, el precio de los alimentos en relación con los ingresos de los trabajadores agrícolas, lo que, a su vez, aumenta los excedentes presupuestarios de los trabajadores agrícolas y, por ende, sus ingresos reales. A continuación, estimula la demanda de bienes y servicios no alimentarios y, al mismo tiempo, libera mano de obra, que pasa de la producción agrícola a la producción no agrícola, estimulando así el crecimiento económico y el desarrollo. Las revoluciones posteriores de la industria, los servicios y el conocimiento se basarían en el aumento de la

oferta y la demanda de bienes y servicios no alimentarios para reducir sus precios mediante la reducción de los costes laborales y la obtención de beneficios de las economías de escala. Cabría esperar que los beneficios potenciales del aumento de la productividad de la mano de obra agrícola disminuyeran. Esto está asociado con el incremento de la importancia relativa de los servicios y del conocimiento industrial en el aumento de la productividad de un volumen creciente de mano de obra, involucrada en la producción de bienes y servicios no agrícolas.

En 1980, alrededor del 28% de los africanos vivían en ciudades, en comparación con el aproximadamente 40% de 2010. Hoy en día, se prevé que más del 50% de la población de África vivirá en ciudades para el año 2020. Este fenómeno, que teóricamente reduciría la carga que pesa sobre la agricultura para apoyar el sustento de millones de habitantes rurales, en la práctica, aumentará la presión sobre la agricultura para satisfacer el creciente consumo de alimentos asociado con un cambio dramático en los patrones. Por otra parte, la urbanización debería contribuir a aumentar la demanda, la inversión y la productividad, ya que los trabajadores pasan de una agricultura históricamente poco productiva a lo que se percibe ampliamente como empleos urbanos de alta productividad.

Se observó que los cambios del empleo rural hacia el empleo en las zonas urbanas contribuyeron, en varios países, al crecimiento de la productividad entre un 20-50%, en función del nivel de productividad alcanzado tanto en los sectores agrícolas como en los no agrícolas.

La urbanización, combinada con la construcción de un mayor número elementos de infraestructura, como carreteras, abastecimiento de agua y sistemas de alcantarillado, es vital para absorber los 600 millones adicionales de personas que entrarán a formar parte de la fuerza laboral de África para el año 2040, más de lo que se observa tanto en China como en la India. El impacto de la expansión de la mano de obra en el PIB de África es enorme, generando un aumento de alrededor del 75% del PIB per cápita en los últimos 25 años, en comparación con el 25%, que procede de la mayor productividad laboral asociada a los empleos urbanos. El reto a este respecto es que África garantice que la urbanización no vaya acompañada de la mera creación de barrios de chabolas y que proporcione a las jóvenes

generaciones las cualificaciones necesarias para convertir la gran cantidad de mano de obra prevista en un importante motor del desarrollo. Las cifras de 2012 muestran que el 87% de las importaciones de alimentos, en el caso de África, procedían de fuera del continente, mientras que las economías asiáticas en desarrollo importaban el 34% de las materias primas agrícolas y situándose el porcentaje, en el caso de los países europeos, en el 63% (AUC y ECA, 2014).

En el pasado, el crecimiento económico de África se ha visto impulsado en gran medida por las exportaciones de productos básicos. Ya se han mencionado las consecuencias de contar con una senda de crecimiento impulsada por este tipo de productos. Estas consecuencias pueden evitarse adoptando una estrategia de crecimiento de la agroindustria que se ajuste tanto a la dotación de recursos a la mayoría de las economías africanas, como a las limitaciones que rodean a la abrumadora mayoría de los pobres que viven en las zonas rurales y dependen de la agricultura para su subsistencia. La agroindustria es sustancialmente intensiva en mano de obra, en términos de creación de puestos de trabajo y de generación de vínculos progresivos y regresivos en la cadena de valor.

La necesidad de desarrollar los agronegocios más que la de un desarrollo promovido por la agricultura es real. Esto debería suponer un cambio de paradigma, pasar de un mercado impulsado por la oferta a otro impulsado por la demanda en el que la cadena de valor de la agroindustria que abarca la agricultura, la industria y los servicios, juegue un papel esencial (Lopes *et al.*, 2017; Yumkella *et al.*, 2012).

En primer lugar, es necesario volver a hacer hincapié en las estrategias y políticas destinadas a la transformación estructural de la agricultura. Para un enfoque integrado, que abarque las dimensiones económica, social y ambiental, debemos centrarnos en los alimentos, la tierra, el agua, la seguridad forestal, los recursos bioenergéticos, las zonas urbanas y rurales, así como en los vínculos progresivos y regresivos entre la agricultura y otros sectores en evolución de las economías africanas. Así es como la agroindustria puede convertirse en una fuente importante de creación de riqueza.

En segundo lugar, es necesario reducir la vulnerabilidad de millones de

pequeños agricultores y consumidores africanos frente a los precios altos y volátiles, aumentando al mismo tiempo su resistencia a las perturbaciones. La idea errónea de que la seguridad alimentaria es un sustituto de la reducción de la pobreza debe ser refutada; la seguridad alimentaria tiene que abordarse desde el punto de vista económico y no como un programa de reducción de la pobreza.

En tercer lugar, mientras que se reconoce que la industrialización de África debe contar con sus productos básicos, es necesario que se haga lo mismo al abordar el cambio climático mundial. La agregación de valor debería tener lugar cerca de donde se encuentran los recursos, reduciendo así las grandes huellas de carbono consecuencia del transporte de productos básicos a lo largo de grandes distancias para su procesamiento. África debe verse a sí misma como un actor clave en la solución de los problemas del cambio climático, y no como una víctima de los mismos. Con la mayor reserva de tierras de cultivo no utilizadas, sigue siendo el líder natural en un mundo en el que los alimentos son insuficientes. Al no verse atrapada por ninguna inclinación tecnológica concreta, esto le permite dar el salto a una energía verde y limpia, impulsada por el mejor potencial que se encuentra en este área y del que África presume en el mundo. África debe convertirse en una entidad que fije los precios y no en una entidad que los asuma, sobre todo cuando tiene un tamaño de control que marca las tendencias de las materias primas.

Por último, África debe mantenerse firme contra las políticas comerciales y los protocolos injustos. Por ejemplo, los subsidios agrícolas en los países desarrollados siguen distorsionando los mercados internacionales de productos básicos, provocando el *dumping* y la caída de los precios; esto provoca que la agricultura no sea rentable para los pequeños agricultores africanos. El acuerdo entre las empresas transformadoras de cacao, Cargill y Archer Daniels Midlands, ha permitido a la nueva compañía controlar alrededor del 60% del comercio mundial total de cacao. Paradójicamente, dos países africanos, Costa de Marfil y Ghana, producen el 60% del cacao del mundo; el resultado final ya es palpable: en Costa de Marfil, los productores de cacao están sufriendo una caída de los precios. El cuasi monopolio de dos países sobre una misma

materia prima no se ha traducido en negociaciones estratégicas y resultados comerciales. Por el contrario, está el ejemplo de la India, que con una economía más pequeña que África, en el acuerdo de la OMC de Bali demostró su fuerza a la hora de defender los intereses de su sector agrícola.

La lectura de los ejemplos anteriores es que el sector agrícola ha demostrado en el pasado que puede provocar cambios radicales en el crecimiento de una nación. Sin embargo, existen obstáculos, como una infraestructura deficiente y una financiación insuficiente, así como un enfoque político y unos incentivos erróneos que obstaculizan ese potencial. Si se resuelven estos problemas, el aumento de la productividad del sector es muy prometedor para el cambio transformador que necesita África.

BIBLIOGRAFÍA

ACEMOGLU, D. y ROBINSON, J. (2012): *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Nueva York, Crown Publishers.

AUC y ECA (2009): *Economic Report on Africa, Developing African Agriculture Through Regional Value Chains*, Adís Abeba, ECA.

— (2014): *Transforming Africa's Agriculture for Shared Prosperity and Improved Livelihoods Through Harnessing Opportunities for Inclusive Growth and Sustainable Development*, Documento de síntesis sobre el tema de la agricultura y la seguridad alimentaria preparado para la asamblea general de la Unión Africana, 33ª sesión ordinaria, cumbre de jefes de Estado y de Gobierno.

BAfD, OCDE, Y PNUD (2013): *Structural Transformation and Natural Resources. African Economic Outlook*, París, Publicaciones OCDE.

— (2014): *Global Value Chains and Africa's Industrialization. African Economic Outlook*, París, Publicaciones OCDE.

— (2015): *Regional Development and Spatial Inclusion. African Economic Outlook*, París, Publicaciones OCDE.

BANCO MUNDIAL (2007): *World Bank Assistance to Agriculture in Sub-Saharan Africa: An IEG Review*, Washington D.C., Banco Mundial.

— (2010): *Building Competitiveness in African Agriculture*, Washington D.C., Banco Mundial.

— (2013): *Growing Africa: Unlocking the Potential of Agribusiness*, Washington D.C., Banco Mundial.

BRENTON, P. (2012): *Africa Can Help Feed Africa: Removing Barriers to Regional Trade in Food Staples*, Washington D.C., Banco Mundial.

DEININGER, K. *et al.* (2011): *Rising Global Interest in Farmland: Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits? In Agriculture and Rural Development*, Washington D.C., Banco Mundial.

ECA (2013a): *Millennium Development Goals Report 2013: Assessing Progress in Africa Towards the Millennium Development Goals Food Security in Africa —Issues, Challenges and Lessons*, Adís Abeba, ECA.

— (2013b): *Rethinking Agricultural and Rural Transformation in Africa. Challenges, Opportunities*

and Strategic Policy Options, Adís Abeba, ECA, Mimeo.
— (2013c): *Status of Food Security in Africa: A Parliamentary Document*, Adís Abeba, ECA.
— (2014): *Rethinking Agricultural and Rural Transformation in Africa —The Necessary Conditions for Success: The Case of Mauritius*, Adís Abeba, ECA.
— (2017): *Africa Sustainable Development Report*, Adís Abeba, ECA.
Fox, L.; Thomas, A. y Haines, C. (2017): *Structural Transformation in Employment and Productivity. What Can Africa Hope for?*, Washington D.C., FMI.
IFPRI (2013): *Global Hunger Index: The Challenge of Hunger: Building Resilience to Achieve Food and Nutrition Security*, Bonn, Washington D.C., Dublín, Welthungerhilfe, International Food Policy Research Institute and Concern Worldwide.
Lopes, C.; Hamdock, A. y Elhiraika, A. (eds.) (2017): *Macroeconomic Policy Framework for Africa's Structural Transformation*, Londres, Palgrave Macmillan.
McKinsey Global Institute. (2016): *Lions on the Move II*, Londres, Nueva York, MGI.
Monga, C. y Lin, J. (eds.) (2015): *The Oxford Handbook of Africa and Economics*, vol. 2, Oxford, Oxford University Press.
NEPAD (2010): *Accelerating CAADP Country Implementation*, Midrand, NEPAD.
— (2013): *African Agriculture, Transformation and Outlook*, Midrand, NEPAD.
Rodrik, D. (2017): *Growth Without Industrialization? Project Syndicate*, disponible en: https://www.project-syndicate.org/commentary/poor-economies-growing-without-industrializing-by-dani-rodrik-2017-10 [consultado el 23/05/2019].
Severino, J. -M. y Hajdenberg, J. (2016): *Entreprenante Afrique*, París, Odile Jacob.
Timmer, C. P. (2005): *Agriculture and Pro-Poor Growth: An Asian Perspective*, Documento de trabajo 63, Washington D.C., Center for Global Development.
Tsakok, I. (2011): *Success in Agricultural Transformation: What It Means and What Makes It Happen*, Nueva York, Cambridge University Press.
Von Grebmer, K. *et al.* (2014): *Synopsis: 2014 Global Hunger Index: The Challenge of Hidden Hunger*, Washington D.C., IFPRI.
Yumkella, K. K. *et al.* (2012): *Agribusiness for Africa's Prosperity*, Viena, ONUDI.

CAPÍTULO 7

REVISAR EL CONTRATO SOCIAL

Rousseau surge como la principal fuente de conocimiento de la filosofía del siglo XIX. No es habitual que un hombre pueda personificar una gama tan amplia de atributos: demócrata, romántico, teórico de la educación, botánico, compositor, el hombre que representaba al desvalido y al filósofo. En la década de 1760, la influencia de Rousseau en la educación, la sexualidad, la política y el "yo" se puso de manifiesto en cuatro de sus obras literarias más convincentes: *El contrato social*, *Emilio*, *Julia* y *Las confesiones*.

El contrato social surge como la pieza más convincente y fundamental de la teoría política de Rousseau. Explora el orden político legítimo en el contexto del republicanismo clásico. Al promulgar "el hombre nace libre, pero en todas partes está encadenado", Rousseau defiende los derechos inalienables del individuo y la "voluntad" soberana del pueblo. Según Rousseau, la libertad es natural, básica e innata. La idea de Rousseau de una forma de organización social que garantice la autonomía social, sin dejar de mantener sagrados los valores de una comunidad socialmente cohesionada, es un tema recurrente en *El contrato social*.

La creencia fundamental de Rousseau en el derecho colectivo sigue constituyendo un principio intemporal. En el mundo de Rousseau, la equidad y la libertad son ingredientes esenciales para el establecimiento de una sociedad funcional. El principio de gobernanza colectiva de Rousseau es similar, en su esencia, al sistema de políticas multilaterales que aboga por el desarrollo sostenible como principio de gobernanza e infraestructura institucional. Hoy, trescientos años después del nacimiento de Rousseau y veinte años después de la Cumbre de la Tierra de Río y tras las siguientes

décadas de negociaciones multilaterales, los principios de Rousseau de responsabilidad social, libertad cívica y soberanía colectiva están siendo sometidos a un escrutinio riguroso. En resumen, el tan traído y llevado contrato social de Rousseau ha desenmascarado la complejidad de reconfigurar los problemas del mundo en un régimen de gobernanza global singular y dominante.

¿Qué pensaría Rousseau de un régimen multilateralista contemporáneo de vigilancia estancado en áreas clave que tienen vínculos directos con la seguridad humana? ¿Cómo se las arreglaría con una sociedad que parece estar en desacuerdo con el equilibrio entre la naturaleza y la sociedad que él defiende incondicionalmente? ¿Habría podido Rousseau sacar a la generación actual de la miopía colectiva centrada en el individualismo como puerta de entrada a un futuro próspero?

El aumento de la desigualdad en todo el mundo ha puesto de manifiesto nuevos retos de gobernanza y las deficiencias del estado y del mercado (dos instituciones fundamentales) para actuar como fuerzas reguladoras. ¿Pueden los principios de *El contrato social* de Rousseau ayudar a cuadrar este círculo? Tres siglos después del convincente alegato de Rousseau de la autonomía social, las instituciones multilaterales no han logrado reparar las piezas rotas de un contrato social. Algunas de las cuestiones que azotaban el mundo de Rousseau relacionadas con la desigualdad, la libertad, la pobreza, la naturaleza y la sociedad siguen siendo pertinentes incluso en la sociedad contemporánea. Los estados-nación convergen y divergen en el tema de cómo lograr los principios del desarrollo sostenible, de la misma manera que las ideas de Rousseau dividieron a la opinión pública de su tiempo; las reglas siguen siendo la base de las interacciones sociales.

Me gustaría proponer una reinterpretación de los principios de Rousseau planteados en *El contrato social* a la luz de un mundo posterior al de la Cumbre de la Tierra de 1992. Si el desarrollo sostenible se considera realmente como un consenso de gobernanza global, sería importante entender lo que la Cumbre de Río+20 añadió al antiguo debate sobre los mismos principios. Del mismo modo, sería importante examinar la percepción de las asimetrías de poder en los regímenes multilaterales y la gobernanza actuales.

Señalaremos el hecho de que, tanto los principios de Rousseau como los de las dos Cumbres de Río, tratan esencialmente del cambio, y que ambos abogan por un régimen institucional, un régimen que defienda el cambio a través de las normas, la justicia social y la libertad. Instituciones como el estado "soberano" o un régimen internacional (por ejemplo, las Naciones Unidas) se consideran necesarios para trazar el curso del cambio. En esencia, los estados determinan los contornos, así como supervisan y regulan su aplicación. Rousseau yuxtapone lo natural y lo antinatural. Reconoce que el mantenimiento de un contrato social depende del proceso por el cual los miembros de la sociedad determinan el orden social, pero dicho orden social no es natural; es creado y mantenido por los seres humanos en la sociedad. Aunque reconoce el papel del orden social, Rousseau también alude a la compleja maquinaria, los procesos y los mecanismos de sustentación que deben coexistir junto con la visión del orden social que él defendió. En el mundo de hoy, más complejo, los argumentos a favor de un régimen de mantenimiento para el desarrollo sostenible y una sociedad más justa se han vuelto convincentes.

Me gustaría argumentar que hay cinco argumentos conceptuales que pueden servir para la lectura de la contribución de Rousseau a los debates contemporáneos.

En primer lugar, el mundo de *El contrato social* de Rousseau presenta varios paralelismos con el mundo del desarrollo sostenible posterior a 1992. Como ya se ha dicho, tanto Rousseau como la emblemática Cumbre de la Tierra forman parte de los procesos de cambio. En muchos sentidos, todo el concepto de desarrollo sostenible puede ser interpretado como un proceso de cambio, sin embargo, se trata de un proceso activo de regulación y autorregulación, de ajustes y reajustes, con transmutaciones inducidas a todos los niveles.

En segundo lugar, las propuestas de contrato social de Rousseau no pueden materializarse sin algún tipo de asociación y sin una arquitectura institucional que diseñe y defienda las "reglas del juego". Del mismo modo, un régimen de desarrollo sostenible se mantiene mediante una estructura internacional, es decir, un sistema global, cuya aplicación y gestión requerirán de instituciones sólidas para el seguimiento de los progresos.

“El problema es encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con toda la fuerza común, la persona y los bienes de cada asociado, y en la que cada uno, aun uniéndose a todos, pueda obedecerse a sí mismo y permanecer tan libre como antes”. Este es el problema fundamental cuya solución se encuentra en el contrato social.

El criterio esencial para el éxito de Rousseau reside en la forma en que se buscan las instituciones como medio para mantener el orden y la cohesión social. El estado de derecho de Rousseau llega a una representación plena en un entorno de instituciones económicas; de este lazo institucional nace un contrato social. La existencia del estado de derecho representa la existencia de instituciones que se rigen por normas que determinan la forma en que cada individuo de la sociedad trata con los demás (North, 1990). El contrato social de Rousseau está fuertemente relacionado con buenas instituciones y solo puede sostenerse si los individuos que se encuentran dentro del sistema no intentan desalojarlo. En opinión de Rousseau, el estado de la naturaleza es la acción natural predeterminada para la humanidad; sin embargo, el peligro es que cuando el estado de la naturaleza está en su lugar, los recursos tienden a desperdiciarse en expropiaciones y actividades de búsqueda de rentas (Cervellati, 2005).

En tercer lugar, la narrativa de Rousseau sobre la libertad tiene las mismas motivaciones que la noción de desarrollo sostenible y los principios consagrados en el Programa 21. El Programa 21, el plan adoptado por las Naciones Unidas sobre la forma en que los países pueden lograr el desarrollo sostenible, da voz y representación a todos los interesados, lo que va mucho más allá de la función tradicional que desempeñan los gobiernos. Sitúa la participación en el centro del debate y presenta a los actores locales como líderes a la hora de decidir cómo se pueden formular estrategias y llevar a cabo acciones. La narrativa de la libertad de Rousseau puede sonar ambigua e incluso contradictoria. Rousseau planteó el siguiente desafío:

> Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con todas las fuerzas comunes a la persona y a los bienes de cada asociado, y por medio de la cual cada uno, aun uniéndose con todos, obedezca solo a sí mismo y permanezca tan libre como antes. (Libro I de *El Contrato Social*, cap. VI).

La pregunta sigue siendo ¿por qué el paso a una sociedad política debe

mantener a todos tan libres como antes? ¿Cómo conciliar la libertad que tiene un gobierno de utilizar la coerción, para hacer que su ciudadanía obedezca su voluntad, con la libertad de los ciudadanos objeto de dicha represión? Debe quedar claro que los principios del desarrollo sostenible no pueden entenderse sin una libertad real.

La idea de Sen de ampliar el concepto de desarrollo para incluir la libertad, entendida como el acceso a los derechos básicos, está vinculada a los principios de la sostenibilidad y al ideal de Rousseau. Según Sen, la privación está fuertemente asociada con la ausencia de derecho a algún bien más que con la ausencia del bien en sí mismo (Sen, 2009). Sostiene que, en el contexto de una hambruna, el análisis por defecto no es el de una ausencia absoluta de alimentos o el de la pobreza, sino más bien el de la ausencia del derecho al acceso a los alimentos disponibles. Sen afirma que la hambruna no suele producirse en un país donde se respeta la libertad de prensa y la apertura; es decir, cuando las víctimas del hambre hacen visible su difícil situación, los gobiernos se ven obligados a responder. En mayor medida, Sen plantea una pregunta fundamental a Rawls y a otros teóricos políticos como Rousseau: si la justicia se reduce al producto de un contrato, ¿quién defenderá los intereses de los que no son parte del contrato, de los ajenos al contrato y de las generaciones futuras? La observancia de un contrato de este tipo podría pasar por alto a estas partes interesadas.

La idea de Rousseau de la "voluntad general" es una metáfora de la autonomía social. Es un indicativo de la sostenibilidad de las sociedades, que actúan colectivamente para garantizar que las generaciones futuras no tengan que soportar cargas ni tengan que corregir los errores de las generaciones actuales. La noción de equidad intergeneracional refleja la "voluntad general" de Rousseau como un símbolo de la ley que trabajará por el bien colectivo de los ciudadanos. Nuestra fuerza colectiva en un mundo roussoniano puede ser ejercida cuando nuestra dependencia es despersonalizada y abrazamos a la comunidad como una forma de escapar de los males sociales. La "voluntad general" se convierte en el actor principal de la reconfiguración de las formas de dependencia; garantiza que la sociedad esté debidamente estructurada para defender las libertades de cada individuo. El término "general", que constituye la fórmula que

Rousseau utiliza para referirse al estado, también establecerá el estado de derecho para asegurar que todos los miembros de la sociedad sean tratados por igual. El sentido de "interés propio ilustrado" de Rousseau, en el que los miembros individuales de la sociedad son reconocidos al reforzar la autoestima de los demás, es la misma visión que la del Programa 21, una visión que refuerza el principio de que al actuar hoy en día en el aprovechamiento de los recursos de la tierra, uno está actuando simplemente en interés propio y en el de las generaciones futuras.

En cuarto lugar, la noción de poder también permite comparar el "general" de Rousseau con el estado dominante y la multiplicidad de actores no estatales en el complejo mundo actual. La gestión de los problemas globales va más allá de la responsabilidad y el ámbito del actor estatal unitario. Se trata de una realidad muy diferente de la del mundo de Rousseau, donde el estado era "omnipresente"; las implicaciones de la gestión de cuestiones globales, tales como el cambio climático, el comercio o los recursos transfronterizos, no respetan las fronteras, tienden a "filtrarse" y "derramarse" más allá de las fronteras nacionales (Castree, 2003: 423-439).

El estado puede ejercer su legitimidad y autoridad dentro de las fronteras nacionales, pero los actores no estatales en forma de regímenes internacionales continúan haciendo valer su autoridad y sus modelos de gobernanza, con muchos países enfrentándose a los mismos retos globales. El estado dominante de hoy en día, con el principio de soberanía como protagonista, está perdiendo terreno; los regímenes internacionales cuentan con una gran demanda para la expansión de la territorialidad colectiva del estado y la reducción de los costes de transacción, actúan como proveedores de información y facilitadores de la cooperación interestatal (Hasenclever *et al.*, 1997).

Con regímenes internacionales que ejercen una mayor autoridad en la regulación de los procesos de gobernanza mundial, el papel del estado se ha debilitado. El contrato social de Rousseau no refleja la proliferación de actores no estatales en un mundo cada vez más complejo. Los desafíos globales, como la biodiversidad, el cambio climático y el comercio internacional, siguen siendo prerrogativas de los estados; las fronteras

confieren soberanía y exclusividad al estado. Cuando algunos poderes estatales son compartidos o cedidos a regímenes internacionales como parte de un proceso, esto se lleva a cabo contando con la prerrogativa de anular cualquier decisión que sea contraria a los intereses de la soberanía. Como argumenta Paterson, "los compromisos fundamentales (aunque todavía en gran medida no reconocidos y ciertamente no examinados), en esta comprensión de la política ambiental mundial, son la comprensión interestatal de la política mundial, una comprensión liberal de la economía política y de la neutralidad de la ciencia" (Paterson, 2001: 32).

Un quinto paralelismo entre Rousseau y el mundo posterior a 1992 puede encontrarse en la inmediatez de las instituciones como estructuras emblemáticas para el cambio. Cabe señalar que Sen ofrece un contraargumento a Rawls, e incluso a Rousseau, sobre la importancia de las instituciones como defensoras del estado de derecho. El contrato social de Rousseau está íntimamente ligado a un orden institucional como principal legislador de normas que predeterminan el comportamiento social. La suposición ingenua es que prevalecerá el conjunto correcto de instituciones. Se da poca importancia al comportamiento humano contradictorio; como dijo Kant, incluso una raza de demonios, si es inteligente, puede producir instituciones justas y una sociedad justa. Los actuales procesos internacionales de gobernanza y toma de decisiones revelan esta afirmación.

La representación de Sen de la literatura sánscrita sobre ética y jurisprudencia sobrepasa la diferencia entre *Niti* y *Nyaya*. Un análisis cuidadoso de ambos términos revela su asociación con la justicia, pero ambos resumen diferentes nociones. *Niti* se refiere a procedimientos, instituciones y reglas formales correctas, mientras que *Nyaya* es un término más amplio que mira al mundo que surge de las instituciones que creamos, en lugar de limitarse a reflejar las estructuras de las instituciones. Por lo tanto, Sen, al igual que Adam Smith, North y Mills, cuando trata sobre la importancia de tener una representación más holística de las instituciones, las mira no solo a través del prisma de la realización, sino de manera más inclusiva, considerando otros factores, como el comportamiento humano.

COMPRENDER EL MODELO DE GOBERNANZA DE DESARROLLO SOSTENIBLE ACTUAL

Cuando en 2002 activistas, responsables políticos y partes interesadas se reunieron de nuevo en Río de Janeiro bajo el auspicio de Naciones Unidas (20 años después de la primera Cumbre de la Tierra), la intención común era trazar un rumbo para el futuro de la humanidad. Este "nuevo" propósito recordaba a los compromisos que los líderes mundiales habían ensayado anteriormente, prometiendo que sacarían a la gente de la pobreza y que protegerían la tierra. La Cumbre Río+20 fue concebida como una celebración de la cumbre original de 1992. Más allá de la celebración de los compromisos anteriores, Río+20 también tenía por objeto reafirmar los compromisos políticos y ayudar a los líderes mundiales a tomar medidas concretas para avanzar hacia una economía ecológica. Además, 20 años después, el mundo se había convertido en un lugar más complejo, donde la pobreza y la desigualdad seguían constituyendo atributos básicos. Entonces, ¿cuál es el veredicto? bien, muchos expertos describen a Río+20 como un "no evento", un "fracaso en el liderazgo", un "acuerdo vago" o un "resultado débil".

Tanto los científicos como los activistas habían depositado sus esperanzas en una conferencia que pondría de relieve la urgencia de mostrar un mundo en dificultades. Pero no es solo que el sistema de vida de la Tierra esté amenazado, es que la población de más de mil millones de personas que se acuestan con hambre cada noche debe ser atendida. Esta cruda realidad es sin duda un agravante de lo que Rousseau observó en el siglo XVIII, al menos en tamaño y complejidad. Río+20 puede parecer una demostración de cómo el mundo está empeorando en lugar de mejorar.

Los críticos de Río+20 parecen haber olvidado la controversia de la Cumbre de la Tierra de 1992. Algunos críticos la percibieron como un fracaso a la hora de establecer una nueva dirección para la vida en la tierra. Cuando se intenta avanzar veinte años, se puede discernir rápidamente la notable evaluación positiva que la conferencia ha recibido desde entonces.

Independientemente de la complejidad de la evaluación inmediata de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas de

2012, es evidente, sin embargo, que los países fallaron en el diseño de sus mecanismos de cooperación de manera que pudieran dar un nuevo impulso a la aplicación del Programa 21. La cumbre simplemente dejó al descubierto el hecho de que los compromisos globales, con sus objetivos estrictos y sus medidas uniformes de progreso, no eran políticamente realistas (Papa y Gleason, 2012). Ahí radicaba tanto el desafío como la paradoja.

Además, trescientos años después del nacimiento de Rousseau y de la fundación de la autonomía social, ¿pueden los líderes mundiales elaborar un "plan" que regule cuestiones relativas a tantas personas, economías, ecosistemas y formaciones sociales diferentes? ¿Cómo puede esta uniformidad en la medición permitir e impulsar la acción sobre principios clave asociados con el contrato social, es decir, la equidad, la libertad, el estado de derecho y otros similares?

Sin embargo, la puesta en marcha de algunos de los principios del desarrollo sostenible polarizó aún más al mundo en Río 2012; los líderes mundiales canalizaron sus energías para definir qué era economía ecológica y qué no lo era. El término logró un impulso diplomático en la cumbre. A muchos países en desarrollo les preocupaba que este nuevo concepto sustituyera al de desarrollo sostenible. Los defensores del desarrollo sostenible opinaron que las principales cuestiones relativas a la política en materia de finanzas y tecnología se olvidaron deliberadamente en interés de un término aún más impreciso. De ahí que se le diera al debate una repercusión ideológica y semántica.

Algunos países, en su mayoría del sur, afirmaron que la economía ecológica constituía simplemente un componente del desarrollo sostenible y que no debía utilizarse para dictar la marcha de la gobernanza de las políticas internacionales. Para los países más ricos, la ecologización de la economía (a través de la energía limpia) podría ser una vía segura para aumentar el crecimiento económico y crear nuevos empleos "verdes". Posteriormente, los esfuerzos encaminados a adoptar una hoja de ruta de la economía ecológica con objetivos, metas y plazos ambientales se encontraron con una gran resistencia en Río.

Río produjo las típicas relaciones asimétricas con la UE, por un lado,

insistiendo en el énfasis en la energía, la eficiencia de los recursos hídricos y la tierra y los ecosistemas como áreas críticas para medir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); mientras que, por otro lado, el Grupo de los 77 más China puso más énfasis en un mayor equilibrio entre los tres pilares del desarrollo sostenible (económico, social y ambiental). Otro problema evidente en los resultados de la cumbre fue la controversia en torno a las cuestiones de la financiación y la tecnología y los medios de aplicación de estas. La brecha entre los países desarrollados y los países en desarrollo sobre este tema es aún más profunda, los países en desarrollo sostienen que el salto a las tecnologías ecológicamente racionales debería significar que se puede obtener un apoyo estructurado de los países industrializados. Este fue un elemento clave del argumento de los países en desarrollo en 1992 que se mantuvo constante en las negociaciones 20 años después. Se evitó sistemáticamente la cuestión de los flujos financieros nuevos y adicionales y el respeto del objetivo de ayuda acordado del 0,7% del PIB de los países industrializados.

¿ES EL DESARROLLO SOSTENIBLE UN CONCEPTO INVIABLE PARA LA GOBERNANZA GLOBAL?

El desarrollo sostenible nació de un contexto histórico. La teoría fue un intento de resolver la tensión entre las preocupaciones ambientales resultantes de las consecuencias ecológicas de las actividades humanas, por un lado, y las preocupaciones económicas, sociales y políticas, por otro. El postulado central del desarrollo sostenible reside en el concepto de equidad y justicia social para todos. Esto se asocia a menudo con la teoría de Rawls que sugiere un sesgo en la asignación de recursos con el fin de beneficiar a las sociedades menos favorecidas (Rawls, 1971). El principio de solidaridad intergeneracional, traducido en la voluntad que establece que la gestión de los recursos de hoy no debe comprometer el bienestar de las generaciones futuras, sigue siendo popular hasta la fecha.

Más de dos décadas después de que el Informe Brundtland diera visibilidad al concepto, nuestra comprensión del desarrollo sostenible sigue evolucionando (Newman, 2006: 633-637). De hecho, las conferencias

internacionales posteriores, como la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo en 2002, reforzaron la necesidad de cambiar la forma en que las sociedades producen y consumen como condición previa para lograr el desarrollo sostenible (ECA, 2009). De hecho, el "Informe sobre el desarrollo sostenible" de la ECA hace hincapié en la importancia de avanzar hacia una producción y un consumo sostenibles para cumplir la doble aspiración de crecimiento económico y reducción de la pobreza.

El término "desarrollo sostenible" también implica equilibrio, es decir, la capacidad de utilizar los distintos capitales (social, natural, físico) de manera que no se pongan en peligro los sistemas de apoyo naturales (Kates, 2001). El importe y la distribución de los distintos capitales son importantes (Kates y Dasgupta, 2007). La terminología ha logrado una mayor legitimidad política, como sostiene la Comisión Brundtland. El medioambiente es donde vivimos y el desarrollo es lo que todos hacemos mientras intentamos mejorar nuestra suerte dentro de ese hogar: ambos son inseparables.

Sin embargo, a pesar de esta evolución, el desarrollo sostenible sigue sufriendo de vaguedad de definición (Happaerts, 2012: 2-17). La mayoría de los críticos del desarrollo sostenible tienden a verlo como demasiado normativo y ambiguo además de incapaz de aportar soluciones prácticas a los problemas medioambientales y de desarrollo complejos (Newman, 2006). Para romper con esta confusión y ambigüedad inherentes, el término "sostenibilidad" se utiliza invariablemente como sustituto de la ausencia de claridad en el camino hacia el desarrollo. Como sostiene Holling (1973: 1-23), "la sostenibilidad es la capacidad de crear, probar y mantener la capacidad de adaptación"; el desarrollo, por otro lado, puede ser un proceso de gestión ambiental de naturaleza evolutiva.

Los así llamados nuevos motores del crecimiento global, como Brasil, Rusia, India y China, tienen un PIB conjunto que se está acercando al que suman Japón, Francia, Reino Unido, Italia, Alemania y Estados Unidos (Nayyar, 2010). Sin embargo, a pesar de sus colosales economías y trayectorias de crecimiento, se ha pasado por alto su papel como modelos o defensores del desarrollo sostenible. ¿Cuál es su potencial para lograr el

desarrollo sostenible? China supone un ejemplo de país que ha logrado crecer, pero que no necesariamente ha vinculado el crecimiento a los principios de la preservación del medioambiente.

Los críticos sostienen que el concepto de desarrollo sostenible debe ser más flexible y dinámico, que debe ser permeable a las realidades ecológicas y sociales. El desarrollo sostenible es un proceso de cambio transformador a través de escalas y regímenes de gobernanza que requiere un entorno propicio, instituciones sólidas y un conjunto de normas a las que atenerse. Estos no son procesos con los que uno pueda "tropezar", requerirán una dirección y un enfoque continuos.

ASIMETRÍAS EN LOS ACTUALES REGÍMENES MULTILATERALES Y GOBERNANZA

El desafío de un modelo de gobernanza multilateral que aboga por un desarrollo sostenible no puede separarse de un modelo capaz de establecer agendas globales, de legitimar los principios de las acciones comunes y de lograr que las comunidades globales se comprometan con un proceso de implementación de cambios a nivel local, nacional e internacional. Este espacio operativo solo puede darse en una arquitectura que cuente con actores que acepten plenamente la diplomacia multilateral, en la que las Naciones Unidas proporcionen la plataforma crítica para las negociaciones multilaterales.

Principios como la "responsabilidad común pero diferenciada", la "subsidiariedad" y "quien contamina paga" se han convertido en sinónimos de una estructura institucional que se percibe en gran medida como la que vela por su ejecución. Al igual que en el contrato social de Rousseau, las semillas de un desarrollo transformador están profundamente arraigadas en la capacidad de la institución percibida y en cómo esta induce el cambio.

Las asimetrías del mundo, hasta ahora ancladas principalmente en la división entre norte y sur, se han vuelto aún más difusas y estratificadas con desigualdades de amplio espectro que se pueden encontrar en la tecnología, la ciencia e incluso en el sistema de producción básica. Por tanto, la expectativa de que el norte proporcionará la clave para desbloquear el

desarrollo en el sur es una quimera; muchos de los grandes países de la OCDE han encauzado sus energías hacia otras áreas y las preocupaciones sobre cómo se pueden transferir tecnologías eficientes y limpias permanecen como meras preguntas retóricas (Goldin, 2016).

Líderes mundiales como la UE no han logrado persuadir a los Estados Unidos de que no tienen interés en asumir un papel más importante en la gestión del patrimonio mundial (Goldin, 2016; Vogler y Hannes, 2007). En consecuencia, la paradoja es que el papel de las Naciones Unidas en la gestión del estado de equilibrio entre los tres pilares del desarrollo sostenible se ha vuelto más difícil. El punto de vista predominante en el sur se centra en la degradación ambiental como la principal responsable de sus crecientes problemas de pobreza y privación. Las voces del Grupo de los 77 más China parecen volverse aún más discordantes que antes y no se debe olvidar que estamos en un mundo donde la política de coalición y las redes clave aumentan el poder de negociación.

¿Cómo se puede dar mayor relevancia al principio de contrato social de Rousseau en un mundo complejo, en el que las generaciones actuales son consideradas responsables por las generaciones futuras? La justicia entre generaciones es cada vez más apremiante. Dada la creciente degradación del medioambiente y el estancamiento económico, la idea de justicia entre generaciones se hizo sentir de manera aguda en la década de 1970. De hecho, el bienestar de las generaciones futuras ha despertado ecos a lo largo de generaciones como una ideología predominante, a menudo expresada como “fe en el futuro”. El Renacimiento, o “renacer” del sueño, y el período de la Ilustración del siglo XVIII promovieron la idea del progreso en las cuestiones humanas. En el mundo del siglo XIX, este continuo interés por el progreso humano estuvo asociado a la Revolución Industrial. Sin embargo, en el siglo XX, el futuro estaba inmerso en el pesimismo, con la Segunda Guerra Mundial, el Holocausto y el fantasma de una guerra nuclear.

Cualquiera que sea la fuerza de esta “narrativa maestra”, la noción de equidad y solidaridad intergeneracional da forma a los regímenes de gobernanza mundial. Se podría argumentar que los teóricos políticos anteriores no han pensado suficientemente en la noción de reciprocidad. De

hecho, el principio utilitarista basado en el "mayor bien para el mayor número" parece poner más énfasis en la cantidad de vida que en la calidad y en cómo esto pondrá en riesgo a las generaciones futuras. Rousseau, Kant y Locke presentan un desafío a la noción de reciprocidad: en resumen, si nuestras acciones actuales tienen implicaciones para las generaciones futuras, ¿cómo pueden verse afectadas nuestras vidas por las generaciones futuras?

Las obligaciones para con las generaciones futuras plantean un problema ético central, tanto en términos de cómo abordar la realidad del envejecimiento de la población en la mayoría de los países en desarrollo, en una parte significativa de Asia y América Latina, como en el auge de la población más joven de África. Consideremos este interrogante, en aras de la equidad intergeneracional, ¿cómo podemos elaborar un nuevo contrato social que tenga en cuenta las dinámicas demográficas cambiantes?

La respuesta a este "enigma" radicará en la capacidad de corregir la asimetría de la juventud que el mundo está presenciando actualmente. En su último informe sobre las tendencias de la población mundial, Naciones Unidas decía que la población mundial aumentaría hasta 7.200 millones previéndose que alcance los 10.900 millones para 2100. Es probable que el crecimiento de la población aumente en los países más pobres del mundo con altas tasas de fecundidad, que se concentran principalmente en África. Se estima que la mitad del crecimiento de la población entre 2013 y 2100 se concentrará en solo ocho países, que son los siguientes: la República Democrática del Congo, Etiopía, Níger, Nigeria, India, Tanzania, Uganda y Estados Unidos.

La dinámica actual de la juventud en África representa un reto. Se informa de que en menos de tres generaciones el 41% de los jóvenes del mundo serán africanos. Se cree que entre 2010 y 2020, África añadirá otros 163 millones de personas a su fuerza laboral potencial. Además, la mano de obra africana aumentará y superará a la de China en 2035. Aproximadamente el 54% de los jóvenes africanos están actualmente desempleados y más de las tres cuartas partes viven con menos de dos dólares al día. En África existe una tendencia de que el desempleo juvenil aumenta con el aumento de los niveles de educación. Otro factor constante

es que los programas gubernamentales, destinados a promover el empleo de los jóvenes, tienden a ser ineficientes. Este es el caso de al menos veintiún países de África.

Esta generación de jóvenes tiene un enorme potencial para ampliar la mano de obra productiva de África, para promover la creación de empleo y el espíritu empresarial, y aprovechar los enormes recursos de que dispone el continente. Una deficiente inversión en la juventud de hoy y de mañana puede constituir una bendición o una maldición para el continente. Es necesario equilibrar la hoja de balance del desarrollo de manera que no se deje a la mayoría de la población mundial marginada.

Pero ¿cuán preparada está África para desviar la tensión potencial que puede surgir de una población juvenil urbana que crece rápidamente, está educada, desempleada, frustrada y carece de un espacio político? Dado el relativo estancamiento del empleo en el grupo de edad que va de los quince a los veinticuatro años, ¿cómo puede África diseñar y utilizar un nuevo contrato social que asegure que los jóvenes marginados no queden anulados y totalmente absorbidos por la economía?

El verdadero desafío del siglo XXI consistirá en desarrollar la capacidad de hacer frente a esta megatendencia demográfica de una manera que proteja los intereses de las generaciones futuras. ¿Cómo puede un nuevo contrato social realinear de nuevo a los más desfavorecidos, a los ancianos, a los jóvenes y a los pobres en el centro de una agenda de desarrollo? La generación actual de personas mayores en Europa o Japón puede disfrutar de una vejez relativamente próspera, principalmente porque sus vidas laborales son comparativamente más prósperas que las de sus padres. ¿Hasta qué punto puede Europa o Japón mantener su sistema de bienestar social sin renegociar un nuevo contrato con la juventud africana?

Reescribir un nuevo contrato social implícitamente significa que hay un nivel de insatisfacción con la forma en que nuestro mundo está configurado. ¿Cómo creamos un sistema redistributivo que sea solidario y que ayude a mejorar la equidad intrageneracional e intergeneracional? ¿Cómo podemos crear nuevas instituciones que puedan sacar a la gente de la pobreza sobre la base de un contrato social que busque proporcionar seguridad y bienestar a los más pobres en los lugares más remotos del mundo?

La lógica de Río, desde hace 20 años, no es radicalmente diferente del ideal roussoniano de libertad y justicia y de la necesidad de una forma participativa de democracia que se convierta en el modelo de elección. Un cambio generalizado del ideal roussoniano a un nuevo contrato que tenga en cuenta la equidad intergeneracional provocará que las instituciones alineadas con las necesidades de la sociedad sean difíciles de desarrollar; sin embargo, existen riesgos reales para los responsables de la formulación de políticas y para la humanidad en general si descartamos estos ideales al considerarlos meramente utópicos. El interés colectivo está fuertemente arraigado en la capacidad de instituir una respuesta conductual que asegure que, si bien hay que ser consciente de un enfoque de distribución de riesgos, se ofrezcan oportunidades a las generaciones futuras.

La adopción unánime de una nueva Agenda 2030 universal por parte de las Naciones Unidas, seguida del nuevo acuerdo sobre el clima resultante de la Conferencia de las Partes (COP, por sus siglas en inglés) de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de París, ambas en 2015, crearon la expectativa de que se había conseguido un respiro. Sin embargo, un año después, el retroceso del multilateralismo constituyó el centro de los debates sobre la gobernanza mundial. África participó en la definición de la nueva agenda con un insólito sentido de urgencia, una demostración de unidad y una agencia enfática, lo que provoca que se sienta frustrada, y este sentimiento de frustración se incrementa dado que esta "muestra de multilateralismo" estaba, esta vez, a favor de las prioridades autoidentificadas del continente.

Los recientes acontecimientos políticos han demostrado que los principios que enmarcaron la comprensión de la solidaridad intergeneracional pueden y están siendo cuestionados cuando se percibe sociológicamente que los migrantes de otras regiones están haciéndose con los empleos de los ciudadanos de los países occidentales. Al escuchar atentamente los argumentos populistas contra la apertura de sociedades que propugnan el multilateralismo y expanden el humanitarismo, queda claro que la discusión sobre las megatendencias demográficas es desconcertante. En un futuro muy próximo, el ejercicio de la solidaridad intergeneracional implicará la necesidad de que los países que envejecen abracen a aquellos

con una población muy joven. Estos últimos son en su mayoría africanos, y los primeros, occidentales. Este es, de hecho, un nuevo mundo valiente para el que muchos no están preparados.

BIBLIOGRAFÍA

CASTREE, N. (2003): "The Geopolitics of Nature", en J. Agnew, K. Mitchell y G. Toal (eds.), *A Companion to Political Geography*, Oxford, Blackwell, pp. 423-439.

CERVELLATI, M. (2005): *Hobbes to Rousseau: Inequality, Institutions and Development*, Issue 1450 of Discussion Paper, IZA.

ECA (2009): *African Governance Report II*, Oxford, Oxford University Press.

GOLDIN, I. (ed.) (2016): *Is the Planet Full?*, Oxford, Oxford University Press.

HAPPAERTS, S. (2012): "Sustainable Development and Subnational Governments: Going beyond Symbolic Politics?", *Environmental Development*, 4, pp. 2-17.

HASENCLEVER A.; MAYER, P. y RITTBERGER, V. (1997): *Theories of International Regimes*, Cambridge, Cambridge University Press.

HOLLING, C. S. (1973): "Resilience and Stability of Ecological Systems", *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4, pp. 1-23.

KATES, R. W. (2001): "Sustainability Science", *Science*, 292(5517), pp. 641-642.

KATES, R. W. y DASGUPTA, P. (2007): "African Poverty: A Grand Challenge for Sustainability Science", *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 104(43), pp. 16747-16750.

NAYYAR, D. (2010): *Trade and Globalization*, Mumbai, Oxford University Press.

NEWMAN, L. (2006): "Change, Uncertainty, and Futures of Sustainable Development", *Futures*, 38(5), pp. 633-637.

NORTH, D. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Political Economy of Institutions and Decisions*, St. Louis, Washington University.

PAPA, M. y GLEASON, N. (2012): "Major Emerging Powers in Sustainable Development", *Global Environmental Change*, 22(4), pp. 915-924.

PATERSON, M. (2001): *Understanding Global Environmental Politics: Domination, Accumulation, Resistance*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

RAWLS, J. A. (1971): *Theory of Justice*, Cambridge, Belknap Press.

ROUSSEAU, J. J. (1761): *Julie*, (ed. cast. [2007], *Julie*, Madrid, Akal).

— (1762a): *Emile* (ed. cast. [2011], *Emilio o de la educación*, Madrid, Alianza).

— (1762b): *The Social Contract and Discourses* (ed. cast. [2012], *Del contrato social*, Madrid, Alianza).

— (1789): *The Confessions 1782-1789* (ed. cast. [2008], *Las confesiones*, Madrid, Alianza).

SEN, A. (2009): *The Idea of Justice*, Cambridge, Harvard University Press.

VOGLER, J. y HANNES, S. (2007): "The European Union in Global Environmental Governance: Leadership in the Making? International Environmental Agreements: Politics", *Law and Economics*, 7(4), pp. 389-413.

CAPÍTULO 8

ADECUARSE AL CAMBIO CLIMÁTICO

Si nos remontamos en la historia, todos recordamos la época en que la epidemia de la peste negra mató a tanta gente que las personas en aquel momento debieron pensar que se avecinaba el fin de su mundo. Civilizaciones importantes murieron sin contar con explicaciones claras de su repentina desaparición de la faz de la Tierra. La peste negra fue particularmente grave en Europa, extendiendo la pobreza y diezmando los medios de subsistencia. Lo que vino después, sin embargo, fue una transformación espectacular, ya que menos personas contaban con más recursos; como resultado de esto, la agricultura floreció y el comercio se extendió. De la mano de la Revolución Industrial vino la urbanización, mejores formas de comunicación y un profundo cambio en el tejido social. Durante más de 100 años, el Reino Unido lideró la Revolución Industrial, y el algodón y sus productos derivados fueron el principal producto de exportación.

Todos estos episodios históricos están relacionados con el cambio climático. Fueron las variaciones producidas por el cambio climático las que dieron origen a la peste negra; fue la estabilidad del clima que siguió, y que duró 300 años, la que permitió un progreso humano sin precedentes en las regiones más ricas del mundo. Vientos predecibles impulsaron las rutas globales. El acceso al agua y a otros recursos clave era abundante y continuó siéndolo durante mucho tiempo.

Bien, aquel tiempo pasó y lo sabemos. No hay duda de que todos necesitamos ahora la oportunidad y el espacio para discutir las cuestiones clave derivadas de los impactantes hallazgos y del impredecible futuro. En mi opinión, necesitamos tener en cuenta dos cuestiones interrelacionadas.

En primer lugar, es necesario persuadir a los escépticos del cambio climático en África de lo vulnerables que somos a este. Deberíamos hacer esto navegando por los hallazgos científicos y los hechos concretos que hacen que su impacto sea inequívoco. De acuerdo con el informe recientemente publicado por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), las últimas tres décadas han sido sucesivamente más cálidas que cualquier otra década anterior desde la de 1850. En el hemisferio norte, el periodo entre 1983 y 2012 fue probablemente el período de treinta años más cálido observado en los últimos mil cuatrocientos años. Los científicos predicen, además, que el ritmo actual de calentamiento es diez veces más rápido que el contemplado en cualquier otro momento de los últimos 65 millones de años.

REPOSICIONAMIENTO DEL DEBATE

Se prevé que el calentamiento en toda África aumente a un ritmo alarmante. Algunos de los efectos de la variabilidad climática en el continente son obvios; por ejemplo, las graves sequías de 2011 en el Cuerno de África y la sequía de 2012 en la región del Sahel afectaron a más de 23 millones de personas. También está el ejemplo de la erosión costera en curso y el aumento del nivel del mar, que amenaza la existencia misma de los pequeños estados insulares de África. Las inundaciones devastaron Port Louis, la hermosa capital de Mauricio, en 2015, causadas por 156 mm de precipitaciones que se produjeron en poco menos de dos horas, provocando daños importantes. El impacto de la subida del nivel del mar y de las tormentas cada vez más violentas y frecuentes puede hacer que muchas playas turísticas desaparezcan para el año 2050. Incluso el gran símbolo continental de África, el Kilimanjaro, está perdiendo rápidamente su casquete blanco.

África sigue siendo tratada de forma paternalista y percibida como una víctima del cambio climático en lugar de como un contribuyente a la solución. Es como si el debate sobre el clima se redujera a cómo África puede adaptarse a lo que otros causan, cuestionando indirectamente si es hora de industrializarse y seguir el camino exitoso de otros (CEA, 2016a).

Esto está mal y es necesario rebatirlo.

El tipo de camino de industrialización que elija África marcará una diferencia significativa. África posee uno de los mejores fondos de recursos para la producción industrial basada en productos básicos. La exportación de los recursos a destinos muy alejados priva a los africanos de puestos de trabajo y afecta al mundo de la sostenibilidad, dado que las emisiones de CO2 afectan a los flujos actuales. África exporta puestos de trabajo, precisamente cuando está a punto de convertirse en la mayor reserva de mano de obra y se prevé que el ritmo al que esto ocurre superará al de China o la India en 2040. El desplazamiento de la producción a lugares más cercanos a la fuente sería económicamente beneficioso para África, ya que esta medida crearía empleo sostenible y generaría riqueza. Igualmente favorecería a los productores, dado el aumento del valor unitario de las unidades industriales en Asia. Si el Reino Unido tardó 155 años en duplicar su PIB y África ha logrado lo mismo en los últimos 12 años, es imperativo capitalizar estos resultados.

A medida que los países crecen se vuelven más limpios, más urbanos, más pacíficos, más eficientes y mejor informados. Como ya se ha mencionado, esta lógica se basa en una especie de versión medioambiental de la famosa curva de Kuznets, que dibuja la relación entre prosperidad y desigualdad en forma de "U" invertida (Kuznets, 1955). En pocas palabras, en las etapas iniciales del crecimiento, la desigualdad tiende a aumentar mientras que en las etapas posteriores, disminuye. De manera similar, en las etapas iniciales de crecimiento, la biodiversidad tiende a sufrir, beneficiándose en las etapas posteriores. Podemos ver cómo esta relación toma forma en países como Brasil y Corea del Sur que hasta hace poco eran considerados pobres.

Como uno de los continentes más vulnerables al cambio climático, el impulso del crecimiento de África se enfrenta a un riesgo fundamental. Por ejemplo, la producción agrícola y la seguridad alimentaria podrían verse gravemente comprometidas, dado que más del 90% de la producción agrícola de África es de secano y, por tanto, muy vulnerable a los efectos del cambio climático. Se estima que en torno a 2020 los rendimientos de la agricultura de secano en algunos países africanos podrían disminuir hasta

en un 50%, lo que exacerbaría los problemas de seguridad alimentaria. Huelga decir que esto traería consigo graves consecuencias socioeconómicas para los medios de subsistencia de los agricultores, pastores y del sector agropastoril. La situación podría agravarse aún más por la aguda escasez de agua en algunos países, así como por los intensos cambios que se producen en una variedad de ecosistemas (BAfD *et al.*, 2013).

La rápida urbanización y una población que se prevé que se duplique en tamaño (hasta alcanzar los 2.300 millones de personas en los próximos cuarenta años, lo que representa alrededor de la mitad del crecimiento demográfico total del mundo) ofrecen una imagen desalentadora. Esto podría desencadenar la competencia por los recursos disponibles, exponer al mundo a un punto de inflexión, con la mayor y más rápida urbanización que se haya visto en la historia y puede tener efectos devastadores sobre una biodiversidad única (Goldin, 2016; Kelly, 2016; BAfD *et al.*, 2015).

He estado defendiendo que el cambio climático puede ser utilizado como una oportunidad de oro para la industrialización ecológica. La industrialización con un enfoque de mantenimiento del *statu quo* tiene poco sentido para África y los costes de esta vía serían inaceptablemente altos. El continente necesita adoptar una vía inclusiva y con bajas emisiones de carbono, utilizando los recursos finitos de manera eficiente, reduciendo el daño al medioambiente y aumentando al mismo tiempo la competitividad global de sus empresas, ya que están ancladas en la sostenibilidad empresarial a largo plazo.

Este es un modelo que requiere un cambio gradual, reconociendo que los cambios en los márgenes no serán suficientes (CEA, 2016b; Brahmbhatt *et al.*, 2017). Se necesita un patrón de crecimiento que dé representación y confianza a las comunidades que durante mucho tiempo han permanecido en la periferia del desarrollo. Obviamente, esto no va a suceder espontáneamente, se necesitan políticas coherentes arraigadas en una estrategia de desarrollo congruente que cuente con medidas audaces. He sugerido anteriormente que esto puede hacerse a través de acciones clave (CEA 2016b), tales como: 1) una revisión de los planes y estrategias nacionales de desarrollo para identificar oportunidades y puntos de entrada

para la industrialización ecológica, para así desarrollar una visión de crecimiento ecológico en toda la economía; 2) la identificación de políticas e intervenciones claras, constantes y coherentes en las que participen todas las partes clave interesadas; 3) la creación de alianzas y el aprovechamiento de los limitados recursos públicos para movilizar inversiones del sector privado y de otras fuentes en consonancia con las prioridades nacionales; 4) la inversión en innovación, infraestructura, investigación conjunta, integración regional y comercio como facilitadores clave y 5) la adopción de un enfoque de aprendizaje a través de la práctica, con espacio para correcciones y los ajustes.

Un crecimiento que proteja el medioambiente de África y el patrimonio mundial de la tierra es una necesidad para la región más afectada por el clima. En la práctica, esto significa un uso más eficiente del agua y la energía, la adopción de tecnologías más limpias y que los gobiernos promuevan la innovación y la asunción de riesgos por parte de los empresarios. Muchos de estos lideran pequeños negocios que, asemejándose a las gacelas, son dinámicos y rápidos, con una alta productividad y potencial para un rápido crecimiento. Los empresarios pueden prosperar en las industrias de energía limpia a pequeña escala, como la energía solar doméstica, las estufas limpias, la gestión de residuos y el saneamiento (Brahmbhatt *et al.*, 2017).

La industrialización ecológica y un próspero espíritu empresarial pueden impulsar el salto de África hacia un camino de transformación. Si el continente orquestase colectivamente este esfuerzo, las condiciones globales serían propicias para que esta transformación se afianzase. La tecnología ecológica está progresando, y sus costes disminuyen cada día. Los mercados ecológicos mundiales están creciendo a un ritmo vertiginoso, comercializando desde turbinas eólicas hasta fertilizantes orgánicos. En 2016, el mundo invirtió 241.600 millones de dólares en energías renovables, el doble de la inversión que se realizó en combustibles fósiles. Las "industrias sin chimeneas", como el ecoturismo y el soporte informático remoto, están floreciendo, aportando las ventajas económicas de la fabricación sin los costes medioambientales (Brahmbhatt *et al.*, 2017).

África dispone de vastos recursos de energía limpia que pueden tomar la

delantera en el mercado mundial de energía renovable (CEA, 2016b). Cuenta con algunos de los mejores recursos de biomasa, geotérmicos, hidroeléctricos, eólicos y solares del mundo, y apenas hemos sacado a la superficie todo nuestro potencial. El ritmo de innovación, ya de por sí sin precedentes, se pone de manifiesto en el rápido crecimiento de los sistemas solares domésticos de pago por uso, vinculados a la tecnología de pago a través del móvil. Solo en el este de África se han instalado más de cuatrocientos cincuenta mil sistemas de este tipo, y es posible que alrededor de sesenta millones de africanos ya se encuentren utilizando algún tipo de energía eléctrica renovable fuera de la red. Esta no es una visión futurista, sino una descripción de un futuro que ya está teniendo lugar (Brahmbhatt *et al.*, 2017).

Se necesita un gran número de directivas políticas e incentivos para fomentar esta transformación. Entre ellas se encuentran: la adopción de políticas urbanas ecológicas con el fin de promover ciudades compactas, conectadas y coordinadas; el fortalecimiento de las políticas que impulsen la exportación, incluyéndose el apoyo a las exportaciones ecológicas mediante la identificación de mercados y la mejora de la certificación y los estándares; y la inversión en infraestructura sostenible y eficiente.

LA ESPECIAL IMPORTANCIA DE LA ECONOMÍA AZUL

La riqueza de África es particularmente significativa si se tiene en cuenta su economía azul, formada por grandes lagos y ríos y una extensa base de recursos oceánicos. 38 de los 44 estados africanos tienen costa; más del 90% de las importaciones y exportaciones de África se realizan por mar y algunos de los accesos más estratégicos para el comercio internacional se encuentran en este continente, lo que pone de relieve la importancia geopolítica de la región. Las zonas marítimas bajo la jurisdicción de África abarcan unos 13 millones de kilómetros cuadrados, incluidos los mares territoriales, y aproximadamente 6,5 millones de kilómetros cuadrados de plataforma continental. Mauricio, con sus 1.850 kilómetros cuadrados, es uno de los países más pequeños de África y del mundo, sin embargo,

gracias a sus aguas territoriales, se convierte en un país con 1,9 millones de kilómetros cuadrados, es decir, alcanza el tamaño de Sudáfrica (CEA, 2016c). Por tanto, contamos con otra África bajo el mar, con razón, la UA llama a la economía azul la "Nueva Frontera del Renacimiento Africano".

Los espacios acuáticos y marinos de África constituyen un tema cada vez más recurrente en el discurso político; sus recursos naturales se han mantenido, en gran medida, infraexplotados, pero ahora son reconocidos por su potencial contribución a un desarrollo inclusivo y sostenible. Esta economía azul es más que un simple espacio económico: forma parte del rico entramado geográfico, social y cultural de África. A través de una mejor comprensión de las enormes oportunidades que surgen de la inversión y reinversión en los espacios acuáticos y marinos de África, la balanza puede cambiar su inclinación, pasando del lado de la explotación ilegal, la degradación y el agotamiento al de un paradigma de desarrollo azul sostenible, que sea útil para África hoy y mañana. Si se explota plenamente y se gestiona bien, la economía azul de África puede constituir una fuente importante de riqueza y catapultar la fortuna del continente (FAO, 2014).

Las economías de África siguen creciendo a un ritmo notable gracias a la explotación de su rica dotación de recursos naturales terrestres y a la exportación de productos básicos. Convertir este crecimiento en un crecimiento de calidad a través de la generación de una riqueza inclusiva desarrollada dentro de los límites medioambientales, y que respete las más altas consideraciones sociales, requiere de una nueva y audaz reflexión (Costanza *et al.*, 2009) que no debe olvidar la creación de puestos de trabajo para una población en ascenso. La economía azul ofrece esa oportunidad, por ejemplo, la Agencia Internacional de la Energía estima que las energías renovables oceánicas tienen un potencial energético suficiente para satisfacer hasta el 400% de la demanda energética mundial actual; otras estimaciones ponen de relieve que si en 2010, el valor económico total anual de las actividades relacionadas con el mar alcanzó los 1,5 billones de euros, se prevé que en 2020 esta cifra llegue hasta los 2,5 billones de euros al año. Sin duda, África necesita estrategias holísticas y coherentes para aprovechar este potencial.

Todas las masas de agua, incluyendo lagos, ríos y aguas subterráneas, además de los mares y la costa, son recursos únicos; sin embargo, son objeto de descuido y a menudo son olvidados. Los sectores más importantes de la actual economía acuática y oceánica de África son la pesca, la acuicultura, el turismo, el transporte, los puertos, la minería costera y la energía. Además, el enfoque de la economía azul hace hincapié en la interconexión con otros sectores, es sensible a los sectores emergentes y fronterizos y apoya importantes consideraciones sociales, como la integración de la perspectiva de género, la seguridad alimentaria y del agua, la reducción de la pobreza, la retención de la riqueza y la creación de empleo. Así pues, la economía azul puede desempeñar un papel importante en la transformación estructural de África.

El enfoque por el que aquí se aboga está basado en la utilización sostenible, la gestión y la conservación de los ecosistemas acuáticos y marinos y de los recursos asociados. Se basa en los principios de equidad, la baja huella de carbono, la eficiencia de los recursos, la inclusión social y el desarrollo de amplia base, incluyendo el programa de empleo en el centro de todo ello. Está anclado en una fuerte cooperación e integración regional, considera la transformación estructural como un imperativo para el desarrollo de África y propugna un completo abandono de los modelos de desarrollo basados en la economía de enclave. En su lugar sitúa a la economía acuática y marina, mediante la mejora de los vínculos con otros sectores de la economía, dentro de los servicios integrados de los ecosistemas basados en la explotación de recursos vivos y no vivos, beneficiando tanto a los países costeros como a los estados insulares y a los países sin litoral.

Los recursos bióticos permitirían a África ampliar los sectores de la pesca, la acuicultura y la agricultura, y fomentan el surgimiento de industrias farmacéuticas, químicas y cosméticas dinámicas. La extracción de recursos minerales y la generación de nuevos recursos energéticos proporcionarían la materia prima para la industrialización basada en los recursos, lo que situaría a África en el centro del comercio mundial de productos de valor añadido, al dejar de ser un proveedor de materias primas no procesadas. Constituye un aspecto central de este programa la necesidad

de modernizar el transporte marítimo y los servicios logísticos de África, su infraestructura portuaria y ferroviaria, así como de mejorar su fiabilidad y eficiencia con miras a conectar sin fisuras las economías del continente a las cadenas de valor nacionales, regionales y mundiales, además de facilitar las actividades turísticas y recreativas, por citar algunas de las necesidades apremiantes (CEA, 2016c).

África ha dado ejemplos beneficiosos de cooperación marítima, ribereña y fluvial, y de solución de controversias, como los relativos a la delimitación y demarcación de los límites marinos y acuáticos transnacionales. Un enfoque de colaboración para el desarrollo de la economía azul creará la base para la formulación de visiones compartidas dirigidas a la transformación. El enfoque de desarrollo de la economía azul integra la Agenda 2063 de la UA. Sobre la base de la experiencia de la aplicación de los principios de la economía verde para una transición hacia un desarrollo con bajas emisiones de carbono, se está viendo cómo un número cada vez mayor de estados miembros africanos formulan estrategias de economía azul para diversificar su base económica y catalizar la transformación socioeconómica.

¿CÓMO NEGOCIAR MEJOR?

Con el fin de incidir en la transformación de los problemas medioambientales, ya sea para alcanzar la industrialización ecológica o para catapultar la economía azul, es fundamental actuar en dos frentes. A nivel de políticas, hay que introducir claridad, sofisticación y sentido de urgencia, pero África no está sola en el mundo. Los efectos del cambio climático se observan en todo el continente, el impacto negativo ya se percibe y la pérdida de biodiversidad, medios de subsistencia y potencial económico son palpables.

África está atrapada en las negociaciones mundiales sobre el cambio climático que, en general, están impulsadas en gran medida por intereses externos. Para poder entrar en el espacio de las soluciones, África debe hacer valer sus propios puntos de vista en relación a cómo situar en primer lugar los intereses del continente. El cambio climático ofrece a África un

conjunto de increíbles oportunidades de inversión que pueden dar sus frutos. Ofrecer una política africana de desarrollo climático puede permitir el que se dé respuesta a las vulnerabilidades y oportunidades únicas a las que se enfrenta el continente, al tiempo que lo posicionaría para influir en las negociaciones y los resultados.

Como se mencionó en el capítulo anterior, África tiene el potencial necesario para acceder a un nuevo paradigma tecnoeconómico limpio. Por ejemplo, el Instituto de Energía de la Comisión Europea sugiere que con solo el 0,3% de la insolación del Sahara y los desiertos de Oriente Medio podrían cubrirse todas las necesidades energéticas de Europa. Como África no está atrapada especialmente en ninguna tecnología, puede tomar el camino de la energía ecológica y limpia, saltarse los viejos modelos de uso intensivo del carbón y seguir una vía de desarrollo con bajas emisiones de carbono. La creciente conciencia de la degradación del medioambiente y el cambio climático está dando lugar a nuevas prioridades de investigación y diseño, como las tecnologías de energía limpia, que podrían ser objeto de una rápida ampliación. El continente está bien posicionado para absorber, adaptar y aprovechar las enormes cantidades de conocimientos científicos y técnicos que ya están disponibles; muchos países africanos, como Cabo Verde, Kenia, Etiopía, Marruecos o Uganda, ya están invirtiendo en sectores innovadores de energía renovable y limpia y compensando las fuentes de energía tradicionales que dependen de los combustibles fósiles, de la biomasa y de los recursos forestales.

Resulta obvio que una mayor inversión en la ciencia climática, en los servicios y en la obtención de datos de alta calidad es fundamental para África. Con ello se pretende facilitar el desarrollo de sistemas de alerta temprana e iniciar la tan necesaria investigación sobre el impacto climático, la vulnerabilidad y la adaptación, así como la creación de una economía basada en el conocimiento. Muchas instituciones mundiales, africanas y nacionales ya están llevando a cabo progresos en la transformación de los datos climáticos, los sistemas de información y la ciencia; de este modo, se prepara el terreno para que África entre en la senda del desarrollo sostenible.

Varias instituciones están promoviendo un debate sobre las fronteras de

la investigación climática en África con el fin de orientarla para que contribuya a la información y el conocimiento sobre el clima, sirva de base para la toma de decisiones políticas y promueva la planificación del desarrollo. Con el objeto de reforzar esas redes exitosas, África necesita mejorar su capacidad institucional y normativa; debe haber inversión en mecanismos que favorezcan una participación coordinada de los científicos sociales y del clima, los economistas del desarrollo, los encargados de formular políticas, los empresarios y los usuarios de la información sobre el clima. Esto no solo ayudaría a coordinar los esfuerzos, sino que también contribuiría al diseño de estrategias multisectoriales innovadoras, daría lugar a la incorporación del cambio climático a los planes nacionales de desarrollo y abriría la puerta a una nueva forma de democracia deliberativa. Para prepararse para los riesgos climáticos en el caso de la infraestructura urbana, los países podrían construir una infraestructura resistente a las inclemencias y modificar los sistemas de transporte para reducir la huella de carbono, de la misma manera que se ha hecho en Costa de Marfil, Argelia, Etiopía, Sudáfrica y otros países.

Con una población en aumento y una demanda cada vez mayor de alimentos, las inversiones en la agricultura son fundamentales. Es esencial invertir en tecnología de producción, en innovación, en eficiencia en el uso del agua y en la gestión sostenible de la tierra. Como se ha señalado anteriormente, la mayor parte de las exportaciones agrícolas a lo largo del continente sigue centrándose en los productos primarios, con un valor añadido muy limitado. Aprovechar la capacidad del sector privado para aumentar la inversión en la agroindustria crearía puestos de trabajo y diversificaría los productos de exportación. Desbloquear el fuerte efecto multiplicador del sector en la economía contribuiría aún más al aumento de los ingresos y a la reducción de la pobreza.

Otro ámbito importante del que África puede beneficiarse es el de su riqueza en biodiversidad, una oportunidad única para el turismo. Según la Organización Mundial del Turismo de Naciones Unidas, África es uno de los destinos turísticos de más rápido crecimiento. Ya existe un creciente reconocimiento de la necesidad urgente de que la industria turística, los gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales desarrollen e

implementen estrategias para enfrentar las cambiantes condiciones climáticas. El aumento de las inversiones en ecoturismo podría mitigar el impacto ambiental del turismo, tal como se ha demostrado en Gambia, Kenia, Ruanda, Zambia, las Seychelles y Sudáfrica. Dominar el enorme potencial de sus océanos y costas puede impulsar significativamente las economías africanas.

Prepararse e invertir en el cambio climático es costoso, pero no prepararse resultará ser catastrófico e incluso más caro a largo plazo. De todas las regiones del mundo, se cree que África es la que menor daño causa al clima mundial. África es un continente verde, no necesariamente en relación al color, pero sí en lo que a su actitud se refiere. Sus emisiones de CO2 per cápita son inferiores a una tonelada al año, lo que representa solo el 2,4% de las emisiones mundiales. Sin embargo, los daños climáticos en términos de porcentaje del PIB son mayores en África que en el resto del mundo. A pesar de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), África sigue siendo acreedora de una enorme deuda ecológica.

Hay que felicitar a la CMNUCC por su relevancia a lo largo de los años y por hacer que las cuestiones relativas al cambio climático sean objeto de máxima atención política. Gracias a ello, los países desarrollados han comprometido fondos por valor de cien mil millones de dólares anuales para el año 2020 con el fin de financiar la lucha contra el cambio climático y que los países en desarrollo se beneficien del Fondo Verde para el Clima. Esto es bueno, pero está lejos de ser suficiente.

Las emisiones mundiales han aumentado y los principales emisores todavía no se ven legalmente obligados a reducir sus emisiones a los niveles necesarios para evitar un cambio climático irreversible. En su lugar, los que causan directamente el 80% de las emisiones mundiales están invirtiendo la tendencia al rechazar la noción de la deuda ecológica. Las cantidades que África recibe para invertir en adaptación son insignificantes, como media, menos del 2% del total. El desarrollo económico no ha estado en la vanguardia de las negociaciones sobre el clima y nunca se ha llegado a un acuerdo sobre una “cuenta de pérdidas y daños”. ¿Esto es compatible con el África que queremos?

La COP que se celebró en París en noviembre de 2015 llegó a un acuerdo global sobre el cambio climático que se celebró como un importante logro multilateral, aunque la verdad es que la mayor parte del acuerdo no es vinculante. Si bien París representó una oportunidad para que las voces de África influyeran en el debate, exigiendo, por ejemplo, que se financiara la investigación de "pérdidas y daños" provocados por desastres relacionados con el cambio climático, los resultados no son espectaculares.

En el futuro, las discusiones sobre justicia climática deberían ser vistas por los africanos desde una perspectiva pragmática. Muchos argumentarían que deberían aplicarse los principios de la justicia correctiva y distributiva; se espera que los países desarrollados asuman el liderazgo y la carga de la lucha contra el cambio climático, ya que han sido los principales contribuyentes en el pasado. La justicia climática no debe reducirse a un medio a través del cual se aborden problemas como la distribución de la riqueza o la corrección de las injusticias coloniales. Es solo cuestión de tiempo que los países en desarrollo alcancen al mundo desarrollado en lo que a las emisiones acumuladas se refiere.

La justicia climática consiste en abogar por un tipo de justicia multidimensional que abarque la rendición de cuentas. No se trata únicamente de la equidad en la distribución de los riesgos y beneficios medioambientales; existe una marcada diferencia en la forma en que la alteración del clima daña la vida de las personas y la calidad de vida en las distintas culturas, comunidades, naciones y regiones del mundo. Esta implica la aceptación de responsabilidades comunes pero diferenciadas, así como la consideración de las capacidades respectivas en relación a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Los países industrializados, que son los más responsables de las emisiones de este tipo de gases y tienen mayor capacidad de acción, deben reducir primero sus emisiones. Después de todo, cualquier acuerdo bien diseñado sobre el cambio climático debe equilibrar los costes y los beneficios.

El cambio climático ha sido responsable de lo malo y lo bueno en el pasado. La mayor parte ocurrió sin que los humanos tuvieran idea de por qué era así; ahora sí lo sabemos. Para evitar lo malo y apuntar a lo bueno, África puede tomar la delantera, no debería ser un mero espectador. Su

mayor oportunidad radica en que no es necesario que se retroadapte, sino que, por el contrario, basta con que se adelante. Teniendo en cuenta todas estas consideraciones, solo tiene sentido que África se centre en la palabra "azul" e implemente planes de desarrollo de manera que se mejore el carácter ecológico de su economía.

BIBLIOGRAFÍA

BAfD; OECD y UNDP (2013): "Structural Transformation and Natural Resources", *African Economic Outlook*, París, Publicaciones OCDE.

— (2015): "Regional Development and Spatial Inclusion", *African Economic Outlook*, París, Publicaciones OCDE.

Brahmbhatt, M.; Haddaoui, C. y Page, J. (2017): *Green Industrialisation and Entrepreneurship in Africa*, Documento de trabajo NCE, Washington D.C.

Costanza, R.; Hart, M.; Posner, S. y Talberth, J. (eds.) (2009): *Beyond GDP: The Need for New Measures of Progress*, Boston, University Creative Services.

CEA (2016a): *Millennium Development Goals Report 2015: Assessing Progress in Africa Towards the Millennium Development Goals Lessons from the Millennium Development Goals Experience*, Adís Abeba, CEA.

— (2016b): *Economic Report on Africa: Greening Africa's Industrialization*, Adís Abeba, CEA.

— (2016c): *Africa's Blue Economy: A Policy Handbook*, Adís Abeba, CEA.

FAO (2014): "The Value of African Fisheries", *FAO Fisheries and Aquaculture Circular*, nº 1093, Roma, FAO.

Goldin, I. (ed.) (2016): *Is the Planet Full?*, Oxford, Oxford University Press.

Kelly, K. (2016): *The Investable: Understanding the 12 Technological Forces That Will Shape Our Future*, Nueva York, Viking.

Kuznets, S. (1955): "Economic Growth and Income Inequality", *American Economic Review*, 49, pp. 1-28.

CAPÍTULO 9

MAYOR INTERVENCIÓN EN LAS RELACIONES CON CHINA

Cualquier analista de los desarrollos que se están produciendo en el continente en la última década y media está obligado a mencionar a China. La política africana de China se analiza mejor a partir de sus únicas perspectivas políticas y económicas. Aunque China obtiene unos considerables beneficios económicos de África, sería demasiado simplista pensar que son el único impulsor de la política de relaciones internacionales de China en relación con África. Los analistas consideran que el éxito de China a la hora de garantizar derechos en relación con los minerales en África se debe a una gran variedad de instrumentos económicos, especialmente prestigiosos proyectos de construcción, al apoyo financiero y a la venta de armas. El alcance de la implicación económica de China y su voluntad de desafiar la percepción del riesgo hacen que sea un socio bien considerado (French, 2014).

Los ejemplos tangibles de modernización, como los estadios, autopistas o edificios de los ministerios de asuntos exteriores construidos por China tienen una buena repercusión entre los líderes africanos que necesitan movilizar a sus poblaciones y que, con frecuencia, están insatisfechos y frustrados por el lento ritmo de las reformas y del desarrollo económico y tienen poca paciencia para las proclamas retóricas en relación con la prosperidad y el futuro (French, 2014; McKinsey Global Institute, 2017).

En 1963, China envió su primer equipo médico a Argelia. Entre la década de los sesenta y 2005, envió más de 15.000 médicos a trabajar en más de cuatro docenas de países, tratando más de 180 millones de casos de sida. Curiosamente, una de las tendencias que surge de forma destacada en respuesta a la crisis del ébola de 2013 en África occidental fue el enfoque

horizontal chino de la atención sanitaria, con un método de sistema integrado que se centra en el acceso a los medicamentos y a las infraestructuras.

En su primera documentación técnica para el desarrollo, China declaraba el envío de un total de 256,29 mil millones de yuanes (38,54 mil millones de dólares) como ayuda a países en desarrollo hasta finales de 2009. Esto incluía 106,2 mil millones de yuanes en ayudas, 76,54 mil millones de yuanes en préstamos libres de intereses y 73,55 mil millones de yuanes en préstamos en condiciones muy favorables. Además, China canceló 25,58 mil millones de yuanes de deuda externa. Según parece, el 45,7% de las ayudas de China fueron a parar a África: esto incluye 1.422 proyectos (no inversiones) a unos 50 países receptores entre 2000 y 2011. De acuerdo con su investigación, el 62% de ellos facilitó información sobre la financiación comprometida por una estimación total de 75,4 mil millones de dólares en compromisos.

En julio de 2012, en la quinta cumbre del Foro sobre Cooperación China-África (FOCAC), China comprometió 5 mil millones de dólares más para fondos para el desarrollo, además de 20 mil millones de dólares en forma de líneas de crédito. China también condona deuda externa por valor de más de 30 mil millones de dólares. En la Cumbre FOCAC de 2015, el Presidente Xi Jinping anunció 60 mil millones de dólares más de inversiones para los siguientes tres años. Si comparamos estas cifras con el total de la ayuda para el Desarrollo de la OECD a África, de menos de 50 mil millones de dólares al año y un porcentaje en disminución de la salida de IED, nos quedamos con la idea de que la generosidad de China está en aumento. Sin embargo, si la comparación se hace con las cantidades comprometidas por China en un gran número de otros países, no resulta tan impresionante. Se considera que solo Pakistán movilizará de China tanto como África bajo la iniciativa del Cinturón y Ruta de la Seda del gobierno chino.

Los medios de comunicación y los investigadores occidentales con frecuencia sugieren que la relación de China con África se basa en su dependencia de los recursos naturales y energéticos, además de las oportunidades de mercado e inversiones para sus pujantes industrias y sus

trabajadores en búsqueda de oportunidades laborales. De hecho, a menudo se critica a China por aprovecharse de la vulnerabilidad de África. Esta percepción, sin embargo, no tiene en cuenta tres puntos importantes:

- En primer lugar, el compromiso más activo de China con África forma parte de su continua aparición como agente verdaderamente global. No es diferente del comportamiento tradicional de otros poderes principales. En este contexto, China promueve sus intereses sin vacilar y presta apoyo sin compromisos. Muchos líderes africanos consideran estimulante este tipo de relación.
- En segundo lugar, en su diplomacia internacional y regional, China, como todas las demás grandes potencias, persigue múltiples objetivos, incluidos algunos que pueden crear tensiones entre los valores e intereses a nivel tanto nacional como internacional. Ya no se puede esperar que China subordine sus intereses comerciales y estratégicos a otros. La mayoría de los países africanos que se han beneficiado del creciente comercio, inversión, apoyo y reducción de la deuda por parte de China carecen de riquezas minerales, por lo que ofrecen menos oportunidades de inversión a las empresas chinas. Son interesantes para China por otros motivos.
- En tercer lugar, los compromisos de China con África están más motivados por el mercado de lo que se pensaba, y no tan monopolizados por las estrategias del gobierno. Varios agentes, además del gobierno, ven a África como una oportunidad para su propia expansión empresarial y se atreven con sus propios proyectos de innovación y riesgo. En la actualidad operan en África 10.000 empresas de propiedad China, lo que obliga a cuestionar una visión monolítica de esta relación. Aproximadamente el 74% de las firmas son optimistas en relación con África (McKinsey Global Institute, 2017).

De acuerdo con un importante informe de McKinsey (2017), el gobierno chino clasifica los países africanos en cuatro categorías: socios firmes, socios estables, socios desiguales y socios incipientes. Esta

diferenciación está relacionada con la cantidad de representación que cada socio ejerce en relación con China. En última instancia, los líderes africanos son los responsables de encontrar una relación de beneficio mutuo. Lo que es importante recordar es que una visión de la relación con más matices revela, de hecho, un tráfico en las dos direcciones. El interés y el afán de los africanos por ampliar su presencia en China son reales, aunque se comunica menos.

LA HISTORIA DESCONOCIDA DE LOS AFRICANOS EN CHINA

Desde la década de los setenta, un gran número de africanos ha migrado a países extranjeros por diferentes motivos. Los destinos de esos migrantes han sido normalmente los Estados Unidos, Canadá y Europa occidental, pero a partir del 2000 empezaron a aparecer pequeños enclaves de africanos en China. Mientras la China contemporánea ha acogido siempre cantidades relativamente pequeñas de estudiantes y personal diplomático africano, la llegada de migrantes africanos intentando establecerse de forma permanente fue un nuevo fenómeno urbano para su país de acogida (Li *et al.*, 2009: 703). Los datos sobre la inmigración africana en China son, como mínimo, incompletos e imprecisos, con estimaciones escasas y poco frecuentes (Bodomo, 2012: 10) que sugieren que en China viven unos 500.000 africanos, de los cuales 100.000 habitan en Guangzhou, y el resto está repartido entre Hong Kong, Macao, Yaw, Shanghai, Beijing y algunas ciudades de la costa, el centro y el norte.

La particularidad de la gran ciudad de acogida de la diáspora étnica de la ciudad de Guangzhou es que los africanos van a ella debido a su situación geográfica dentro de la provincia china de Guangdong, una gran base para la fabricación de bienes que valoran los africanos (Bodomo, 2010: 698). Los vendedores han rentabilizado la considerable disponibilidad de los artículos baratos, la electrónica y otros productos de alta gama, que generan importantes beneficios para los comerciantes africanos (Watts, 2013).

Los trabajos de investigación que se centran en los nigerianos en

Guangzhou sugieren que el atractivo para ir a China incluía una relativa facilidad de entrada y su posición como posible estado intermedio para viajar a destinos más interesantes (Haugen, 2012: 71). Con contactos y fondos disponibles, los nigerianos y otros inmigrantes han podido usar un "agente" migratorio para facilitar su llegada a China. Los agentes trabajan con los hoteles y agencias de viajes para conseguir los documentos de apoyo necesarios para las solicitudes de visado y para regularizar la estancia de sus clientes.

Entre 1996 y 2008, el comercio entre Guangzhou y África aumentó desde menos de 500 millones de dólares anuales a más de 3 mil millones de dólares, con un aumento de sus exportaciones de casi diez veces (Li *et al.*, 2009: 704). Los enclaves tradicionales de los migrantes africanos estaban situados en la zona centro del distrito de Yuexiu, cercano al distrito administrativo de la ciudad, y ahora conocido coloquialmente como la "ciudad chocolate" (Zhang, 2008: 387). Entre otros factores, la rápida expansión de la relación económica entre los africanos y Guangzhou ha creado abundantes oportunidades para los emprendedores migrantes africanos, creando comunidades en la ciudad (Li *et al.*, 2009: 704).

Zhang (2008: 390) atribuye la aparición de un enclave africano en Guangzhou a una evolución de la dinámica espacial a nivel de los barrios, que representa una reacción localizada a las cambiantes oportunidades del mercado que implica la globalización. En los últimos años, el distrito de Yuexiu se ha visto reconfigurado por los comerciantes de la diáspora africana, muchos de ellos considerados un recurso para la revitalización del comercio local, principalmente cambiando la dinámica económica y social de la ciudad. Si los comerciantes africanos desapareciesen, seguramente habría un efecto de onda expansiva en los bolsillos de la economía del sur de China. Los africanos de Guangzhou pueden ser la manifestación física de lo que Bodomo (2010: 695) denomina la "comunidad inmigrante como teoría puente", donde, a través de sus actividades, los residentes africanos de esta ciudad pueden estar, de forma intencionada o no, sirviendo como conectores lingüísticos, culturales y empresariales entre sus anfitriones chinos y sus países de origen. Esto se ve todavía más claro en el creciente número de vuelos y la capacidad en asientos de los principales

transportistas africanos, como Egypt Air, Kenya Airways, Air Mauritius, Royal Air Maroc, Angola Airlines, South African Airways y, especialmente, Ethiopian Airlines, que vuela a diario a cinco ciudades chinas y que pronto añadirá una sexta.

Desde la perspectiva de los africanos en China, las crecientes relaciones tienen múltiples dimensiones. En 2006, Emmanuel Uwechue, un ingeniero nacido en Nigeria, se hizo bastante famoso tras actuar en mandarín en un conocido *reality show* de la televisión china: *Nuevas miradas y sonidos*. En gira por el país con el nombre artístico Hao Ge, ha publicado varios discos y actuado con muchas estrellas de la música china (Wang, 2011). Aunque Uwechue no es el primer extranjero que se hace un nombre en China, sí que es el primer africano, y los expertos de la industria musical atribuyen parte de su éxito a los estrechos lazos económicos y culturales entre China y África. Vimbayi Kajese, de Zimbaue, que se mudó a Beijing en 2006, se convirtió en el primer presentador de informativos africano en la cadena en inglés de China continental, Televisión Central de China (CCTV), la empresa mediática gestionada por el gobierno. En 2012, CCTV, ahora CGTN, lanzó una cadena africana vinculada con Kenia con el encargo de promover la "comunicación y cooperación entre China y los países africanos en relación con la política, economía, comercio y cultura" (Pengfei, 2012). CGTN África también ha sido nombrada como plataforma que permite a los públicos chinos entender mejor África. *China Daily* sigue el mismo patrón y, hoy en día, tiene una edición africana que se publica en Nairobi y cuyos contenidos se dirigen a un público africano.

La educación es otro ámbito de expansión interesante. De acuerdo con Allison (2013), China, con su amplio programa de becas nacional, apoyaba a una estimación de 12.000 estudiantes africanos cubriendo sus tasas, vuelos, alojamiento, alimentación y gastos mensuales. Esta cifra se suma a los aproximadamente 18.000 estudiantes africanos que se mantenían por su cuenta en China (Allison, 2013). Otras estimaciones más recientes indican más de 50.000 estudiantes matriculados en universidades chinas en diferentes modalidades. Los programas de becas tienen un papel fundamental en el desarrollo de una marca positiva entre los africanos. En el futuro, podrían trabajar para empresas chinas en su continente y

transmitir “mensajes positivos”. De forma parecida, China ha buscado una marca o una ligera ventaja de marca por medio del despliegue de sus Institutos Confucio en África, con 25 ya establecidos en varias universidades por todo el continente (Kragelund, 2014).

Las autoridades chinas, para construir su relación contemporánea con África, han argumentado que quieren implicar a todos los países africanos como iguales. Teniendo en cuenta este compromiso, Marsh (2014) afirma que la gran mayoría de los africanos en China ven su presencia en ese país como un avance lógico: una perspectiva de “estamos aquí porque vosotros estáis ahí” en cuanto a sus relaciones.

Como observa Fu Hualing, Director del Departamento de Derecho de la Universidad de Hong Kong, los chinos están más acostumbrados a relacionarse tradicionalmente con occidentales ricos. La afluencia de africanos menos adinerados es totalmente nueva (Law, 2010). A pesar del creciente volumen del comercio y de las cercanas relaciones políticas entre China y muchos gobiernos africanos, continúa habiendo considerable ignorancia, desconfianza y malos entendidos en el trato directo personal (Baitie, 2013).

A diferencia de los contratistas chinos en África, los migrantes con frecuencia llegan a China sin ningún respaldo empresarial ni social (Law, 2010). Algunos chinos indican las barreras lingüísticas como impedimento para facilitar las relaciones y la propensión a causar problemas. Otros mencionan que muchos chinos manifiestan comportamientos xenófobos. Es indudable que los importantes retos con los que se encuentran muchos africanos en China solo reflejan una parte del relato local.

Una encuesta de 2014 a 204 comerciantes de 50 países africanos, realizada por el periódico de Guangzhou *Southern Metropolis Daily*, llegó a la conclusión de que aproximadamente el 18% de los encuestados declaraba unos ingresos medios mensuales de más de 30.000 yuanes chinos (más de 4.500 dólares) a partir de sus actividades empresariales en la ciudad. Esta cifra es notablemente más alta que los ingresos mensuales medios de 6.647 yuanes chinos (más de 1.050 dólares) para los trabajadores de oficina de Guangzhou, tal y como determina la investigación a nivel regional sobre sueldos de 2013-2014 realizada en la provincia de Guangdong por el

Mercado de Talentos del Sur. La mayoría de los comerciantes actúan por su cuenta, lo que aumenta la percepción de éxito. Sin duda, es una evolución sorprendente para los competidores locales chinos. Lentamente, va influyendo el comportamiento del mercado hacia los emprendedores y mostrando el potencial que tiene el continente para las pequeñas y medianas empresas de Guangzhou.

IMPLICACIÓN DE CHINA CON ÁFRICA

El primer ministro chino Li Keqiang (2014) publicó un editorial periodístico sobre lo que entendía como la caracterización de la relación entre China y África. Argumentaba que se debería considerar a África como un "polo" en un mundo de múltiples polos, en virtud de sus numerosos escaños en las Naciones Unidas, su amplia masa de tierra, su dotación de recursos naturales y su posición como cuna de la civilización humana, el lugar de donde todos procedemos. El primer ministro Keqiang caracteriza a China y África como serpientes que pueden trabajar juntas para "amansar un león", una metáfora del papel que ambas juegan en el cambio del paisaje internacional. De acuerdo con el primer ministro Keqiang, la profundización de esta relación debería definirse por cuatro principios:

- En primer lugar, argumenta la igualdad. En este contexto, recuerda la historia compartida, la de la colonización europea. Señala que la ayuda de China a África nunca irá acompañada de condiciones políticas.
- En segundo lugar, subraya la necesidad de mejorar la solidaridad, la confianza mutua y un profundo respeto mutuo. China y África deben apoyarse mutuamente a la hora de enfrentarse a las turbulencias de la política global moderna.
- En tercer lugar, defiende la búsqueda conjunta de un desarrollo integrador, donde China está "preparada y deseando" compartir sus conocimientos, experiencia, competencias y tecnología con los países africanos en desarrollo y sus organizaciones de integración continental, incluida la UA.

- En cuarto lugar, argumenta que la implicación de China no debería limitarse a la cooperación en el marco de la energía, recursos e infraestructuras, sino que más bien se debería ampliar a otros sectores y ámbitos. Sugiere seis ámbitos para futuras colaboraciones: un plan de cooperación regional; colaboración financiera; reducción de la pobreza colaborativa; protección ecológica y medioambiental; intercambios culturales y una mejora de la seguridad.

Sería positivo estudiar en qué basa el primer ministro chino Li Keqiang sus ambiciosos objetivos.

China es el mayor socio comercial de África, al que corresponde aproximadamente el 15% del comercio del continente, mientras que África representa solo el 5% del comercio de China. En 2010, el volumen comercial China-África aumentó a 114,18 mil millones de dólares, convirtiendo a China en el mayor socio comercial del continente. En 2014, el comercio entre África y China representaba 221,5 mil millones de dólares, con importaciones (de China) y exportaciones por un valor de 105,8 mil millones de dólares y 115,7 mil millones de dólares, respectivamente. Esto representa un aumento de aproximadamente el 75% en el volumen comercial chino-africano desde 2010. Las exportaciones africanas a China son principalmente recursos naturales, mientras que China exporta a África principalmente artículos eléctricos y mecánicos, además de artículos de consumo.

Aunque África sigue siendo un agente relativamente marginal en lo que se refiere al comercio global de China con el resto del mundo, su relación comercial con China tiene importantes implicaciones para las dos partes.

Además, la IED china en el continente aumentó de 1,5 millones de dólares en 1991 a 20 mil millones en 2012. Esta impresionante evolución no es tan antigua. El punto de inflexión se produjo en 1993, cuando China pasó de ser una exportadora neta a ser importadora neta de productos de hidrocarburos. A finales de 2004, el país se había convertido en el segundo país en consumo de petróleo, con 5,46 millones de barriles al día (b/d), dejando atrás los 5,43 millones de b/d de Japón, y situándose detrás de los

19,7 millones de b/d de los Estados Unidos. En 2012, el consumo de petróleo de China había alcanzado los 10,22 millones de b/d, o el 11,7% del consumo mundial. Además, el país importaba aproximadamente el 56% del petróleo que consumía.

Se prevé que la dependencia de China de las importaciones de petróleo crudo seguirá aumentando, llegando al 65% en 2020. De hecho, a lo largo de la última década, China ha duplicado su consumo de petróleo y es la responsable principal del crecimiento del consumo de países de fuera de la OCDE, del 37% en 1997 a casi el 43% en 2007 (Monfort, 2008). China superó a los Estados Unidos como mayor consumidor de energía del mundo en 2009, y el petróleo representa algo menos de una quinta parte de esa cantidad. Se espera que su demanda energética aumente el 150% hasta 2020, incluso con una reducción del crecimiento. Sin embargo, la propia China puede explotar nuevas fuentes de energía.

Los expertos en energía señalan que las importaciones petrolíferas de China de productores de petróleo asiáticos no han sido suficientes para cubrir su demanda hasta ahora. Las autoridades chinas sin duda son conscientes de las limitaciones de la producción de petróleo y gas de Oriente Medio, pero siguen dependiendo de ella enormemente. En 2006, Angola superó a Arabia Saudí como principal proveedor de petróleo de China, pero la última cifra de 2014 muestra que Arabia Saudí ha vuelto a ser el proveedor principal. Oriente Medio en conjunto abastece el 52% del petróleo crudo chino, más del doble que África (el 22%). Aunque el mercado energético está repleto en esa región, las inversiones chinas en África en el sector se enfrentan a una competencia muy limitada y se expanden notablemente. El tipo de tratos que China puede garantizar en África también es más atractivo.

De hecho, durante más de una década, China ha buscado acceder a la rica energía y materias primas de África para alimentar su emergente economía. El liderazgo chino siempre ha entendido que el crecimiento sin precedentes del país necesitaba un continuo suministro de materias primas, especialmente combustibles procedentes de hidrocarburos. La pujante demanda energética local del país, junto con una producción insuficiente de carbón y la caída de la producción local de petróleo crudo impulsaron a

China a buscar fuentes de suministro estables en el extranjero.

La nueva ola de inversiones e intervenciones señala hacia una expansión rápida lejos de las materias brutas y productos básicos. China, además de ser el principal socio comercial, también se ha convertido en el principal financiador y constructor de infraestructuras (con un impresionante 50% de los contratos internacionales de África), número uno en crecimiento de la IED (ya está en los principales puestos, si no alcanza la primera posición en cuanto al volumen de la IED) y tercer mayor donante. El 30% de las empresas chinas está en el ámbito de la fabricación y ya representan aproximadamente el 12% de la producción de todo el continente en el sector.

LA INDUSTRIALIZACIÓN DE ÁFRICA Y CHINA

África ejerce como mercado de consumo de bajo valor para los artículos chinos, especialmente para las empresas propiedad del estado con pérdidas, que se han establecido a lo largo del continente. La accesibilidad de los productos chinos cubre un importante vacío del mercado para muchos consumidores africanos, que no se pueden permitir artículos de consumo más caros y de mayor calidad procedentes de Europa y, en vista de la incapacidad de sus propias economías, no pueden producir equivalentes locales. Los precios de algunos productos han bajado hasta el 40% debido a la presencia de firmas chinas (McKinsey Global Institute, 2017). Además, las importaciones de maquinaria y equipos de transporte con frecuencia están relacionadas con la fuerte presencia de firmas chinas en el sector de las infraestructuras, concretamente las telecomunicaciones y la construcción de carreteras y del sector público (Renard, 2014: 33). Además, tanto China como África tienen intereses en que los países africanos se conviertan en bases de producción viables para la fabricación altamente intensiva en lo que se refiere a la mano de obra.

La proporción de los bienes manufacturados en las exportaciones africanas a China (3%) es muy baja, incluso en comparación con las exportaciones a otros destinos. Las exportaciones intraafricanas tienen una proporción del 40% de bienes manufacturados, mientras que esta cifra es

del 16% y del 12% para las exportaciones a los 28 estados miembros de la UE y de los Estados Unidos, respectivamente. Estas cifras sugieren que los países africanos tienen potencial para hacer avanzar la cadena de valor de su comercio, y en relación con esto, las inversiones y la experiencia chinas pueden ser de ayuda.

África está viviendo un resurgimiento de la fabricación, con una manufactura local en África que casi se ha duplicado en los últimos diez años (BAfD *et al.*, 2011). Mientras la agricultura, las exportaciones de materias primas y los servicios siguen siendo productos dominantes del PIB del continente, en muchas partes de África están apareciendo rápidamente nuevas industrias. Entre los ejemplos se incluyen empresas de distribución de ropa, como H&M y Primark, que han empezado a abastecerse en Etiopía; General Electric, que ha creado una planta de 250 millones de dólares en Nigeria para fabricar equipos eléctricos; Madecasse Chocolatier, que busca añadir a su plantilla 650 personas en Madagascar para convertir la materia prima del cacao en productos de chocolate de calidad superior; Mobius Motors, una firma de Kenia que fabrica automóviles baratos y duraderos para carreteras irregulares; y Seemahale Telecoms, de Sudáfrica, que produce teléfonos móviles baratos. Otros ejemplos incluyen a Angola, con la creación de una planta de fabricación de armas, que ha creado más de 7.000 nuevos puestos de trabajo para la cadena de suministro del sector de la aviación. Se trata de algunos de los indicadores principales de la explosión de la fabricación (Oqubay, 2015; McKinsey Global Institute, 2017; Dollar, 2016).

El aumento de los costes laborales en China ha creado nuevas oportunidades para la deslocalización de la fabricación de bajo valor de Pearl River a otras regiones del mundo. Los empresarios chinos han establecido el conocimiento del suministro, tienen los contactos necesarios con los principales distribuidores del mundo, tienen el apetito por el capital y la inversión necesarios para gestionar contextos difíciles y ahora pueden replicar en las plataformas africanas aquello que dominan (Lin, 2012; Monga y Lin, 2015).

Históricamente, la IED del mundo desarrollado se ha visto impulsada por empresas de propiedad privada, centradas en obtener el máximo

beneficio en un breve período de tiempo con la menor cantidad de riesgo. La IED china, sin embargo, está dirigida, parcial o totalmente, por empresas propiedad del estado que se ubican estratégicamente con el objetivo de formar conexiones de larga duración, ayudadas en parte por su accesibilidad a fuentes de capital nacionales. Un gran número de las inversiones chinas está relacionado, de forma implícita o explícita, con objetivos estratégicos nacionales, garantizando principalmente reservas de recursos minerales para las industrias chinas locales. Sin duda, hay un elemento significativo de IED de beneficios impulsados por el sector privado de China, y la rentabilidad no es en absoluto irrelevante, incluso para las empresas propiedad del estado (Thrall, 2015). Aunque hasta el 87% de las empresas chinas pagan para obtener licencias y operar, no parece que esto las desanime y son mayoritariamente rentables (McKinsey Global Institute, 2017).

Los inversores chinos son buenos políticos que se saben adaptar al contexto local extremadamente rápido y no son percibidos como expatriados con un nivel de vida muy por encima del resto. Tienden a trabajar duro y a infundir en el mercado una actitud empresarial de "se puede" contra las adversidades. Sin embargo, la diferencia más importante es que su percepción del riesgo es muy diferente de la de los inversores occidentales tradicionales. Estas características hacen que China sea un buen socio para las políticas de industrialización que buscan los países africanos y, por lo tanto, una parte importante de sus planes de desarrollo para el futuro.

EL APOYO DE CHINA A LA INTEGRACIÓN REGIONAL AFRICANA

A pesar de este enfoque bilateral, a través de su amplio comercio cooperativo y de sus relaciones de inversión con África, China ha jugado —y está posicionada para seguir haciéndolo— un importante papel de apoyo para la integración regional de África. La mayoría de los autores señalan las inversiones chinas en infraestructuras como principal vehículo para desempeñar este papel. De hecho, algunos de los principales retos para una

mayor integración y crecimiento económico de África incluyen un transporte, telecomunicaciones y generación de energía inadecuados (Schiere, 2011: 5). El diagnóstico de las infraestructuras de los países africanos ha valorado las necesidades de financiación en infraestructuras en 93 mil millones de dólares al año para la próxima década. China podría ser un agente clave en una segunda generación de integración regional africana, girando hacia la industrialización. Hay indicadores de que este cambio ya podría estar produciéndose.

China ha firmado un acuerdo con la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) para la cooperación en el desarrollo de infraestructuras, comercio e inversiones. Aunque el acuerdo tenía el objetivo de fomentar la cooperación empresarial, el intercambio de información, la formación bilateral y la inversión en recursos naturales, una de sus características clave fue la estimulación del desarrollo de las infraestructuras, especialmente el apoyo a una autopista costera a lo largo del oeste africano, de Dakar a Lagos. La inversión china en infraestructuras en la CEDEAO se ha visto notablemente impulsada por una expansión en paralelo de los acuerdos para la extracción de recursos, que necesitan la energía y el transporte de enlaces regionales (Bilal, 2013: 43). A nivel continental, China fundó simbólicamente la construcción de la sede de la UA en Addis Abeba. En enero de 2015, China firmó un memorando de acuerdo con la UA para apoyar el desarrollo y la construcción de una nueva generación de enlaces por carretera, ferrocarril y aéreos entre las capitales de todo el continente.

De acuerdo con el Libro Blanco de la Oficina de Información China del Consejo de Estado sobre Cooperación Económica y Comercial China-África, China apoya con firmeza la consecución del crecimiento y desarrollo de África a través de la promoción de la integración y unidad continental (IOSC, 2013: 14). El Libro Blanco indica que, desde 2011, el gobierno chino ha firmado acuerdos marco con la Comunidad del África Oriental (CAO) y la CEDEAO para ampliar y apoyar explícitamente la construcción de infraestructuras transfronterizas. China es un miembro no regional de organizaciones regionales y continentales, incluido el Banco Africano de Desarrollo, el Banco de Desarrollo del África Occidental y los

Bancos de Desarrollo de Comercio del África Oriental y del Sur. Ha apoyado activamente la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral del Fondo Africano de Desarrollo para la reducción de la pobreza y la integración regional del continente (IOSC, 2013: 14).

Por lo tanto, no es ningún secreto que China apoya la integración regional y continental africana, pero no está claro si solo lo hace a favor de sus propios objetivos económicos. El apoyo de China no procede de un sentimiento de altruismo, sino, como se ha indicado antes, de un deseo de reparar los impedimentos políticos, técnicos y geográficos para obtener los máximos dividendos de las inversiones. Por lo tanto, dependerá de África dirigir adecuadamente los compromisos chinos al lugar adecuado, y para apoyar los programas aprobados. África tiene una visión de cómo querría transformar y construir su futuro: cumplir su Agenda 2063 continental, el establecimiento de un Área Continental de Libre Comercio (ACLC) para 2017 (fecha orientativa), y la consecución de sus Objetivos de Desarrollo de África. Ahora es importante pasar a la práctica y asegurarse de que el diálogo del continente con China, a través del FOCAC o de otras herramientas, tenga plenamente en cuenta los proyectos de África.

DINÁMICAS DE COLABORACIÓN PARA EL FUTURO Y POSIBLES DIFICULTADES

China está bien vista por muchos líderes africanos e, incluso, por la mayoría de la opinión pública, a pesar de generar un millón de inmigrantes chinos permanentes y temporales en el continente. La relación se hace más complicada cuando observamos las percepciones más allá de lo que quieren presentar los líderes africanos. Los gobiernos tienden a mostrar percepciones positivas de la IED china, al mismo tiempo que reconocen que las empresas chinas pueden competir con las industrias y negocios locales (Spring y Jiao, 2008: 61).

En 2012 hubo un marcado aumento de la insatisfacción con los chinos en Ghana, a pesar de una continua posición favorable a la relación en las encuestas de opinión, que se manifestó por medio de un aumento del sentimiento contra China entre las poblaciones locales, además de

deportaciones apresuradas de migrantes chinos (Aidoo, 2014; Pew, 2014). Una encuesta a 1.000 cameruneses sobre la llegada de inversores y personal chino al país reveló una arraigada desconfianza hacia China (Spring y Jiao, 2008: 62). Sin embargo, esa misma encuesta también indicaba que el 92% de los entrevistados tenía una idea positiva de China, como "buena" para la economía de Camerún (Rebol, 2010: 3526). Rebol llega a la conclusión de que las diferentes percepciones de África con respecto a China son principalmente resultado de los distintos roles que ha tenido China en el continente, dependiendo de las circunstancias locales y de los objetivos estratégicos (Rebol, 2010: 3526).

Cuando es vista como proveedora de artículos de consumo, surgen críticas si los empresarios chinos empiezan a expulsar a los negocios locales, especialmente minoristas que antes importaban de China para revender en sus lugares de origen. Las inversiones chinas han sido acusadas por algunos agentes de tener unos bajos estándares medioambientales, laborales y de seguridad, y/o unas condiciones de trabajo muy duras, mientras que se dice que los proyectos de infraestructuras a gran escala casi nunca dan trabajo a personas locales. Se critica que las inversiones chinas en recursos naturales hacen que para los estados africanos cada vez sea más difícil diversificar sus economías (Rebol, 2010: 3526-3527).

El sesgo de los medios occidentales contra la creciente influencia de China en África es comparable a los últimos movimientos por una nueva disputa por las riquezas del continente (Dollar, 2016). El peso de estas visiones en la propia África es palpable, teniendo en cuenta el dominio de la opinión pública externa sobre el continente. A pesar de muchos intentos por corregir una narrativa tan sesgada, sigue siendo cierto que estas visiones son más amplias de lo que los líderes del continente estarían dispuestos a admitir.

En la última década, las relaciones entre China y África han estado dictadas principalmente por el interés de China en los recursos naturales de África y por su capacidad para apoyar ese interés con una política de dinero a cambio de recursos. Más adelante, sin embargo, será fundamental que los líderes africanos sean más estrategas en su relación, articulando una política china unificada. Hay una sensación de urgencia para realizar este cambio.

En el pasado, China ha intentado usar a África como fuente de materias primas para alimentar su propio crecimiento pero, ahora que aflora como superpoder económico, es probable que sus intereses empiecen a cambiar, limitando así el efecto de cualquier influencia basada en los recursos que todavía puedan tener los países africanos (Songwe y Moyo, 2012: 3).

Conforme China pasa gradualmente de un modelo de crecimiento dirigido por la inversión a uno guiado por el consumidor, sus intereses económicos en el extranjero van cambiando. Esto ofrece una oportunidad única para los países africanos que tienen o formulan políticas prospectivas para diversificar sus economías. Muchos pueden aprovechar su dotación comparativa de recursos naturales para una industrialización centrada en los productos básicos. Teniendo en cuenta la creciente cercanía de estas dos economías, el cambio estructural actual de China expone a las economías africanas tanto a riesgos como a oportunidades.

La ralentización de China en 2014-2015 ha afectado duramente a los mercados de productos básicos. China, que es responsable de casi la mitad del consumo mundial de metal, ha visto un descenso de la actividad industrial y, en consecuencia, una moderación de la demanda coherente con su transformación estructural. De hecho, por primera vez en más de una década, los países de la OCDE se han recuperado como fuente neta de crecimiento de metales (Banco Mundial, 2015). Sin embargo, para la mayoría de los países que dependen de las materias primas, la volatilidad de los precios ha sido más problemática que su descenso a largo plazo. Las materias primas sin procesar tienen un nivel de volatilidad más alto que los minerales procesados, especialmente para las menas y metales, con una fluctuación anual de los precios de alrededor del 23% para los no procesados y de solo el 13% para las menas procesadas.

El reequilibrio de China presenta oportunidades de transformación para que África suba peldaños en la cadena de valor a través de un mayor aprovechamiento y procesamiento de sus menas. Como resultado de los compromisos hacia una diversificación de sus economías, los países africanos han conseguido capear la caída de los precios de las materias primas mejor de lo que se hizo en el pasado.

Aunque las recientes predicciones económicas a nivel mundial rebajan a

muchos países africanos ricos en recursos, su composición sectorial y el origen de sus PIB cambian más rápido de lo que reconocen muchos expertos. A lo largo de dos recientes períodos de crecimiento de los precios de las materias primas, el rendimiento de la industria y la fabricación se expandieron conjuntamente más rápido que el resto de la economía del continente (ECA, 2015). Por ejemplo, la tasa de crecimiento del 5,1% que vivió en 2013 Angola, el segundo mayor productor de petróleo de África y segundo mayor exportador de petróleo a China, procedía principalmente de la construcción y la industria. De hecho, otros sectores toman el relevo, lo que sugiere un potencial todavía mayor de que las economías africanas conviertan su ventaja en relación con los recursos en un motor competitivo para impulsar la industrialización.

Dotada de unos depósitos de primera calidad a nivel mundial de minerales que pueden transformar una economía, África tiene una ventaja competitiva para atraer inversiones, además de un profundo conocimiento del tratamiento y procesamiento, importado de China. En la última década, China ha recortado el número de productores de aluminio a 64 desde los 120 iniciales, y es improbable que elimine sus impuestos a la exportación del 15%.

Hay una señal de alerta significativa en relación con las dificultades a las que se va a enfrentar una estrategia de industrialización basada en las materias primas por parte de China. Si África intenta subir peldaños en la cadena de valor internacional, deberá tener en cuenta los intereses de China en ese tema. China puede ralentizar algunos de los principales proyectos en los que está implicada y no comprometerse a otros que pueden aumentar una competencia no deseada para ellos.

Debido a la falta de inversión, las infraestructuras energéticas continúan siendo el principal factor de limitación para la industrialización. Varios proyectos existentes para ampliar el acceso a la energía y muchos otros que están en estudio dependen del interés de China. El suministro poco fiable de electricidad hace que África pierda el 3-5% del PIB al año (ECA, 2014). Cualquier agenda transformadora se verá obstaculizada por la escasez crónica de electricidad. De hecho, si África tuviera que refinar todos los metales base por sí sola, necesitaría casi el 115% del total de la electricidad

que produce actualmente (ECA, 2013). Las inversiones chinas en el sector de la energía son más que bien recibidas.

China puede ser un agente de la producción de energía limpia en África. Esto apoyará, sin duda, el salto cualitativo de África, pero también el liderazgo de las firmas chinas en este mercado fronterizo y cadena de valor. África tiene un enorme potencial para las energías renovables en producción de energías limpias para cumplir con sus crecientes necesidades, además de permitir el desarrollo e industrialización (Lopes, 2014). La capacidad de generación de energía hidroeléctrica del continente de 1.852 Twh al año puede satisfacer sus necesidades por medio de la mancomunación y el comercio energéticos transfronterizos. África tiene una media uniforme de 325 días de luz solar intensa al año, recibiendo 2.000 kilovatios-hora por metro cuadrado al año. El potencial de energía eólica y de las olas a lo largo de la costa oeste supera los 3.750 kilovatios-hora. El importante potencial geotérmico del Valle del Rift oriental se alarga hasta 6.000 kilómetros y se calcula un potencial, solo en Kenia, de 10.000 megavatios.

Sin embargo, la energía es solo un ejemplo. Explicado de forma sencilla, China necesita a África tanto como África necesita a China. La relación se parece a un pacto fáustico, donde África pone en peligro su salud económica a largo plazo a cambio de soluciones rápidas a corto plazo. En su colaboración con China, África puede ayudar a apoyar por lo menos seis de sus principales intereses: desarrollo de infraestructuras, la IED, conseguir préstamos en condiciones favorables, la reducción de la deuda, el mantenimiento de tasas de crecimiento altas, una ampliación de su volumen comercial para acelerar su desarrollo económico, la adquisición de tecnologías innovadoras y formación profesionalizada (Haroz, 2011: 73-75).

Claramente, a África le gustaría ser más que una fuente de exportaciones de materias primas. Ofrece un mercado que se podría beneficiar de la innovación tecnológica de China y del aumento de la externalización de actividades de fabricación de bajo nivel tecnológico.

Las elites africanas no tienen incentivos para cambiar sus acuerdos con China: disfrutan de un considerable control del aparato gubernamental del

estado, que les permite un acceso ilegítimo a los recursos, y el sentimiento ciudadano a favor de las inversiones chinas carece de escrutinio. Así, lo que África "espera sacar" de una relación con China exige un cambio de la mentalidad actual, tal y como, por suerte, demuestran algunos gobiernos inclinados a las reformas.

Mientras los estados africanos aprovechan más los acuerdos con China, gracias a sus recursos naturales, esto no se ha traducido en capacidad de negociación, tal y como demuestra la categorización de países por parte de China (McKinsey Global Institute, 2017). Es fundamental que cada uno de los países africanos, además de las entidades regionales, definan claramente su política china. Teniendo en cuenta la atención que ponen la mayoría de las instituciones y gobiernos africanos en la industrialización como forma de conseguir una transformación estructural, China parece un socio obvio, pero como dice el dicho: el problema son los detalles.

BIBLIOGRAFÍA

AIDOO, R. (2014): "China's 'Image' Problem in Africa", *The Diplomat*, disponible en: https://thediplomat.com/2012/10/non-interference-a-double-edged-sword-for-china-in-africa/ [consultado el 28/05/2019].

ALLISON, S. (2013): Fixing China's Image in Africa, One Student at a Time. *The Guardian*, disponible en: http://www.theguardian.com/world/2013/jul/31/china-africa-students-scholarship-programme [consultado el 28/05/2019].

BAfD, OECD, & UNDP (2011): New Opportunities for African Manufacturing, *African Economic Outlook*, París, OECD Publishing.

BAITIE, Z. (2013): "On Being African in China", *The Atlantic*, disponible en: http://www.theatlantic.com/china/archive/2013/08/on-being-african-in-china/279136/ [consultado el 28/05/2019].

BILAL, S. (2013): "External Influences on Regional Integration in West Africa: The Role of Third Parties", en R. Sohn y A. K. Oppong (eds.), *Regional Trade and Monetary Integration in West Africa and Europe*, Bonn, Center for European Integration Studies, pp. 33-56.

BODOMO, A. (2010): "The African Trading Community in Guangzhou: An Emerging Bridge for Africa-China Relations", *The China Quarterly,* 203, pp. 693-707.

— (2012): *Africans in China —A Sociocultural Study and Its Implications on Africa-China Relations*, Amherst, Cambria Press.

DOLLAR, D. (2016): *China's Engagement with Africa: From Natural Resources to Human Resources*, Washington D.C., Brookings Institution.

ECA (2013): *Millennium Development Goals Report 2013: Assessing Progress in Africa Towards the Millennium Development Goals Food Security in Africa —Issues, Challenges and Lessons*, Addis Ababa, ECA.

— (2014): *Economic Report for Africa: Dynamic Industrial Policy in Africa*, Addis Abeba, ECA.
— (2015): *Economic Report on Africa: Industrializing Through Trade*, Addis Abeba, ECA.
FRENCH, H. (2014): *China's Second Continent: How a Million Migrants Are Building a New Empire in Africa*, Nueva York, Vintage Books.
HAROZ, D. (2011): "China in Africa: Symbiosis of Exploitation", *Fletcher Forum of World Affairs*, 35(2), 65-88.
HAUGEN, H. Ø. (2012): "Nigerians in China: A Second State of Immobility", *International Migration,* 50(2), pp. 65-80.
IOSC (2013): *China-Africa Economic and Trade Cooperation (2013)*, Beijing, IOSC.
KEQIANG, H. L. (2014): *Bring About a Better Future for China–Africa Cooperation*, Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular China, disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665 678/lkqzlcfasebyfmnrlyaglkny/t1154397.shtml
KRAGELUND, P. (2014): *Chinese Soft Power and Higher Education in Africa: The Confucius Institute at the University of Zambia*, Actas de la 14.ª Conferencia General de la EADI, 23-26 de junio de 2014, Bonn, pp. 1-21.
LAW, V. (2010): "China Welcomes Growing African Trade, but Not the Africans Who Facilitate It", *Christian Science Monitor*, disponible en: https://www.csmonitor.com/World/Asia-Pacific/2010/1125/China-welcomes-growing-African-trade-but-not-the-Africans-who-facilitate-it [consultado el 28/05/2019].
LI, Z.; MA, L. J. C. y XUE, D. (2009): "An African Enclave in China: The Making of a New Transnational Urban Space", *Eurasian Geography and Economics,* 50(6), pp. 699-719.
LIN, J. (2012): *The Quest for Prosperity: How Developing Economies Can Take Off*, Princeton, Princeton University Press.
LOPES, C. (2014): *Powering Africa's Industrialisation and Agricultural Revolution with Renewable Energies*.
MARSH, J. (2014): "African Migrants Let Down by the Chinese Dream", *Al-Jazeera*, disponible en: http://america.aljazeera.com/opinions/2014/7/africans-in-chinachinesemigrantsinafricachinaafricarelations.html [consultado el 28/05/2019].
MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE (2017): *Dance of Lions and Dragons*, London, New York, MGI.
MONFORT, J. (2008): *Oil Consumption Continues Slow Growth*, Working Paper, World Watch Institute.
MONGA, C. y LIN, J. (eds.) (2015): *The Oxford Handbook of Africa and Economics*, vol. 2, Oxford, Oxford University Press.
OQUBAY, A. (2015): *Made in Africa*, Oxford, Oxford University Press.
PENGFEI, Z. (2012): About CCTV Africa, *CNTV.com*, disponible en: http://english.cntv.cn/program/africalive/20120111/117620.shtml.
PEW (2014): *Global Indicators Database*, Ghana, disponible en: http://www.pewglobal.org/database/indicator/71/country/82/.
REBOL, M. (2010): "Public Perceptions and Reactions: Gauging African Views of China in Africa", *African Journal of Agricultural Research,* 5(25), pp. 3524-535.
RENARD, T. (2014): "Strategic Prudence: The European Union and the Shanghai Cooperation Organization", en *PRI/HSF, SCO's Role in Regional Stability: Prospects of Its Expansion*, Islamabad: IPRI, pp. 38-51.
SCHIERE, R. (2011): "China and Africa: An Emerging Partnership for Development?", en *China and Africa: An Emerging Partnership for Development*, Tunis, African Development Bank, pp. 1-12.
SONGWE, V. y MOYO, N. (2012): "China-Africa Relations: Defining New Terms of Engagement", en Z. Lewis y B. Routman (eds.), *Foresight Africa —Top Priorities for the Continent in 2012*,

Washington, Brookings Institution.

SPRING, A. y JIAO, Y. (2008): *China in Africa: African Views of Chinese Entrepreneurship*, Global and Local Dynamics in African Business and Development 9th Annual International Conference, University of Florida Gainesville, Mimeo.

THE WORLD BANK (2015): *Commodity Markets Outlook*, Second Quarter Report, Washington D.C., Banco Mundial.

THRALL, L. (2015): *China's Expanding African Relations: Implications for US Security*, Santa Monica, Rand.

WANG, J. (2011): "Nigerian Finds Pop Stardom in Beijing", *The New York Times*.

WATTS, E. (2013): "A 'Little Africa' in Southern China", *The Diplomat*, disponible en: https://thediplomat.com/2013/08/a-little-africa-in-southern-china/ [consultado el 28/05/2019].

ZHANG, L. (2008): "Ethnic Congregation in a Globalizing City: The Case of Guangzhou, China", *Cities,* 25(6), pp. 383-395.

CAPÍTULO 10

CONCLUSIONES

África tuvo que enfrentarse a una oleada de malas noticias en 2017. La ampliación de la estancia del presidente Buhari en Londres por motivos médicos hizo que los nigerianos se preguntasen si su salud le permitiría dirigir un país con todo tipo de retos críticos, desde el terrorismo de Boko Haram a las dificultades económicas. En Egipto, nuevos y mortales ataques en el Sinaí provocaron alarma e hicieron que los egipcios dudasen si habría más inestabilidad y represión en su país. En Sudáfrica, los debates en relación con la corrupción, la captura del estado y unos malos servicios por parte de los organismos gubernamentales causaron la inestabilidad del rand y que los sudafricanos debatiesen sobre la dirección del país para el futuro. En Argelia, la evaporación de las mayores reservas de soberanía africana fue la consecuencia más visible de la falta de reformas económicas capaces de impulsar una economía más diversificada. Sudán estuvo inmerso en demasiados conflictos internos mientras luchaba por su reconocimiento internacional. Angola, como Nigeria, luchaba con los efectos generalizados del caos provocado por la repentina caída de las ganancias por exportaciones de petróleo, en medio de una muy esperada transición de liderazgo.

Estos seis países representan más del 60% del PIB de África. Si tosen, al continente le sube la fiebre. No es de extrañar que tengan un papel tan importante en el cambio de narrativa de vuelta al escepticismo anticuado. El discurso del "levantamiento de África" ha cambiado rápido, atrapado por hechos que empezaron a revertir la fe de quienes predecían África como región preparada para el crecimiento sostenible.

Para los muchos africanos a los que nunca les gustó la simplicidad con

la que se juzga al continente (y las últimas narrativas confirmadas), la crítica es más habitual que el elogio. Después de todo, el "levantamiento de África" se centraba en las oportunidades para el mercado mundial, no necesariamente en los intereses de la propia África. Este libro ha intentado ofrecer al lector una visión alternativa sobre los retos del continente. Esperamos que haya proporcionado un contexto para analizar la complejidad e identificar qué se puede hacer para transformar África.

En el *frente político* hay que escuchar el llamamiento de los propios ciudadanos. En el IIAG (2015) hay una conclusión destacada: entre 2006 y 2015 como mínimo 37 países que acogen el 70% de la población del continente han registrado mejoras de gestión. Sin embargo, dos tercios de los países, o el 67% de la población, registraron un deterioro de la libertad de expresión. La tendencia negativa en los ámbitos de la seguridad y el estado de derecho y la corrupción es igualmente decepcionante, mientras que la rendición de cuentas tuvo la puntuación más baja en los indicadores de resultados.

Los estudios del Afrobarómetro, utilizados por IIAG, son todavía más concretos: "La mayoría de los africanos se siente por lo menos 'algo libre' para unirse al grupo político que quiera. Pero solo 21 de 36 países estudiados tienen mayorías que se sienten 'totalmente libres', y en algunos países se observan fuertes descensos en la libertad percibida" (Afrobarómetro, 2016b). La libertad de asociación es fundamental para otras libertades. Quienes creen que se pueden asociar libremente es más probable que también sientan que pueden hablar, escribir o votar con libertad. Sin embargo, hay un matiz importantísimo. Uno de cada tres africanos dice que los gobiernos tienen derecho a prohibir organizaciones que vayan contra sus políticas (Afrobarómetro, 2016b).

Más de la mitad de los africanos vive en democracias funcionales pluripartidistas. En una visualización gráfica de la oferta y la demanda, el Afrobarómetro (2016a) llegó a la conclusión de que el 43% de los africanos demandaba más de lo que recibía, mientras el 35% recibía más de lo que pedía.

Es probable que la tensión entre las antiguas formas de representación y los cambios de actitud provocados por la democratización del acceso a la

información catapulte la política africana a un compás muy diferente en los próximos años y hacia el futuro. Los líderes y sistemas neopatrimoniales, basados en la búsqueda de rentas, han sido responsables de la falta de transformación estructural. No es posible debatir sobre las materias primas y sus círculos viciosos sin observar los patrones económicos coloniales, el tipo de regímenes que se establecieron tras la independencia, y el rodeo de los países africanos para adaptarse a una cierta visión del desarrollo que no les permitió incorporar sistemas de producción modernos y salir de la trampa de las materias primas. Ahora, es una tarea a la que los africanos parecen estar preparados para enfrentarse. Los líderes que ofrecen servicios y desarrollo son elogiados y, a su vez, obtienen su legitimidad del hecho de ser capaces de cumplir. Su sesgo nunca es bien recibido, pero con frecuencia se tolera, si cumplen. Por otro lado, los líderes que son ineficaces reciben presiones y les cuesta mantenerse.

El debate sobre la naturaleza de la democracia en África se verá influido por los elementos anteriores. Algunos aspectos clave merecen destacarse. Los instrumentos de los derechos humanos a nivel internacional son una buena referencia para seguir la vigilancia sobre los gobiernos y obligarlos a rendir cuentas. Pero no es suficiente. La participación juvenil y las nuevas formas de interacción piden formatos participativos innovadores para las consultas y la toma de decisiones. Hay disponibles herramientas de transparencia y evaluación. La integridad electoral es técnicamente asequible si hay predisposición para introducir las herramientas adecuadas. La mayoría de los países africanos tendrá que responder a estas expectativas.

En relación con el asunto de las mejoras de *respeto a la diversidad* sobre cómo se organiza y promueve el compromiso cívico contribuirá considerablemente a reducir la aceptación de las instituciones, sistemas electorales y acuerdos de distribución de poder por parte de los grupos minoritarios, vulnerables y marginalizados. Actualmente, hay un gran déficit de la confianza (ECA, 2009).

La ideología nacionalista ha sido utilizada para reprimir la disidencia, en nombre del panafricanismo. El modelo importado de estado-nación se está derrumbando, mientras el federalismo gana terreno. Oficialmente, solo

Nigeria, Etiopía, Sudán, Sudán del Sur, Somalia y las Comoras son estados federales (aunque con debilidades, que han sido ampliamente estudiadas). Sin embargo, el movimiento hacia la descentralización y el reconocimiento de las diferencias culturales gana terreno y podría originar cambios para muchos estados unitarios.

Otra opción para respetar la diversidad es consagrar principios en relación con el reconocimiento de diferencias en los acuerdos constitucionales. Marruecos y Argelia han cambiado hace poco sus constituciones para incluir la oficialidad de la lengua amazigh. Sudáfrica reconoce 11 lenguas como oficiales. Algunas de las tensiones de los sistemas electorales y políticos de países que son importantes demográficamente, como Camerún, Kenia o la República Democrática del Congo están relacionadas con la falta de confianza en relación con la protección de las minorías.

Como ha indicado el ECA:

> Los países africanos son, esencialmente, sociedades plurales (de identidades, grupos, clases e intereses profesionales diferentes) donde la formación de los estados y la arquitectura política emergente acentúan el reto de la gestión de la diversidad en África. La diversidad se gestiona mejor en un marco democrático propicio, donde todas las personas sean libres para elegir a sus líderes y programas por medio de elecciones libres, justas, creíbles y periódicas. Pero, en su momento, las estructuras políticas autoritarias se injertaron en las políticas anteriores de fragmentación étnica y social que tenía el objetivo de dividir grupos y generar antagonismos, necesarios para la explotación económica colonial y el dominio político. (ECA, 2009: 4).

Los países que quieran emprender transformaciones estructurales no pueden ignorar las dificultades políticas que se originarán a partir de las tensiones que genera la falta de representación a la hora de compartir el poder y los beneficios económicos. No se trata de un ejercicio de creación de una imagen superficial. Exige niveles de compromiso que se tienen que traducir en políticas concretas con controles y contrapesos adecuados.

Para *aumentar el espacio para las políticas*, los gobiernos tendrán que demostrar que están bien gestionados. Los resultados de la buena gestión se notan. A pesar del descenso del papel de la AOD, los agentes activos en este ámbito son importantes líderes de opinión. Observan estos problemas asociándose cuidadosamente al éxito y disociándose de los problemas. África bien podría depender más de la IED, de las remesas o del consumo

local para sus recursos financieros; pero la línea narrativa de los medios convencionales la captan los especialistas en AOD y las instituciones internacionales dedicadas a la ayuda.

Las instituciones de Bretton Woods y los *think tanks* de Washington siguen marcando el tono en relación con las interpretaciones de lo que deberían hacer los países africanos, o si se debe considerar que algunas de las vías alternativas son sólidas o no.

La única posibilidad de que los países africanos amplíen su espacio es a través de la demostración constante de que hay alternativas posibles y que son sólidas. La mejor forma de hacerlo es analizando las líneas argumentales que se crean en Washington y en otros centros de poder, comprobar su coherencia y sus posibles contradicciones y compararlas con el tratamiento que se ofrece a otros países y regiones que están en situaciones parecidas. Tener razón después de que haya pasado algún tiempo importa muy poco, ya que estas organizaciones avanzan con las tendencias y pueden unirse gustosamente a la crítica de lo que recomendaban o hacían después de que los hechos demostrasen que habría sido más adecuado tener otra línea de actuación o desenlace.

Hay una oleada de libertad en el ámbito económico, representado por la elección de Richard Thaler para el Premio Nobel de 2017 de esta especialidad. Thaler es un destacado defensor de que la economía trate de las personas y no de las teorías ciegas. Defiende la sencillez, el impulso en lugar de la persistencia (Thaler y Sunstein, 2009). Los africanos se han aprovechado de una mayor variedad de políticas, pero no lo suficiente. Tienen que impulsar a los poderosos para que también cambien. En el ámbito comercial, sus organismos están desaparecidos en combate. En los macrodebates internacionales, su voz está ausente. Esto puede cambiar. Sin ganar su sitio, será difícil defender el momento de África.

El imperativo de *transformar estructuralmente por medio de la industrialización* definirá el destino del continente. Con las probabilidades contra esta transformación, en un momento de valor reducido para los bienes fabricados y la importancia del trabajo, África entra en el siglo XXI con todas las características de un rezagado. El uso de los espacios de oportunidad exigirá una combinación de tres orientaciones de gestión:

- Ambición. Sin ella, la mayoría de los países no podrán planificar de acuerdo con los principales cambios demográficos y el aumento de la competencia. Los resultados acertados ahora están relacionados con el liderazgo de países que han podido predecir evoluciones y anticiparse a los sobresaltos. Es una nueva forma de resistencia: la que permite mantener la vía más ambiciosa a pesar de los reveses que es probable que se produzcan, ya sean sequías, condiciones climatológicas extremas, tipos de cambio o variaciones de los precios de las materias primas.
- Continuidad o coherencia entre los agentes nacionales, especialmente el gobierno. La industrialización exige una política industrial coherente, que a su vez tiene que ser una prioridad nacional, no un tema del "Ministerio de Industria". Sin embargo, la coherencia no tiene que ver con la rigidez. Se necesita una interacción más dinámica y rápida entre el gobierno y agentes privados como los principales agentes locales o los inversores y financieros externos. La flexibilidad va de la mano del enfoque y de unos objetivos y fines claramente establecidos. Si la prioridad de cada una de las agencias está de acuerdo con los objetivos nacionales, todo va más rápido y permite impresionar a los posibles inversores y hacer que el atractivo del sector o país crezcan. Por ejemplo, los ministerios responsables del desarrollo del capital humano no pueden desvincularse de la centralidad de la política económica y tienen que dejar de ser considerados derrochadores, reducidos únicamente a la protección social.
- El perfeccionamiento es el tercer elemento de la tríada para el éxito. Con los niveles actuales de globalización de la mayoría de las cadenas de valor es imposible posicionar a un país ignorando las consecuencias de estas cadenas sobre sus elecciones y movimientos políticos. Por ejemplo, si un país quiere tener un mayor valor añadido en un determinado producto básico, por ejemplo el cacao o el café, debe conocer el papel de los operadores internacionales. Si el objetivo es participar en la industria de la ropa, los transportes y la logística son una parte fundamental de la

estructura del coste.

Como demuestran algunos de los ejemplos que se presentan en el libro, muchos países han entendido el difícil camino hacia la industrialización. Para tener éxito, se necesitará tener más que determinación o invertir en infraestructuras. Es necesario adoptar unos niveles de complejidad y actualizar los procesos de toma de decisiones para ajustarse a la naturaleza diversa de nuestro mundo globalizado.

En el continente, *impulsar la productividad agrícola* sigue siendo el punto de entrada más obvio de esta transformación estructural. La alianza entre la agricultura y la industrialización se basa en la necesidad de modernizar y formalizar los sistemas económicos. Se agradece la atención a las revoluciones verdes, pero es insuficiente. La atención de África a la agricultura ha sido fundamentalmente social, no económica. Cambiar este patrón exigirá algunos agentes importantes y mucha más especialización en varios ámbitos.

Los ejemplos de países de Asia y Latinoamérica muestran que, con la combinación adecuada de propiedad de las tierras, experimentos científicos adaptados e innovación y acceso a financiación, las mejoras pueden ser rápidas. Con abundancia de tierras, no hay motivo para que África tenga que elegir entre cultivos comerciales y pequeños productores. Puede, y debería, tener ambos. La agroindustria, un potente creador de puestos de trabajo modernos, prospera con abundancia de proveedores y cultivos predecibles. Es posible dar la vuelta a la excesiva dependencia actual del clima con irrigación y suministro de energías renovables. El futuro de la agricultura depende de transiciones demográficas que sean gestionadas y no traumáticas. Es posible que el establecimiento de nuevas progresiones entre los espacios rurales y urbanos defina la modernidad de África.

Los africanos necesitarán un nuevo contrato social que reconozca su transición democrática como algo totalmente diferente de las masas de jóvenes anteriores, históricamente significativas. La de África tiene lugar en un momento en el que el planeta va a ser testigo de un envejecimiento espectacular y extraordinario de la población. La solidaridad intergeneracional tendrá que reinterpretarse cuando las personas de más

edad vivan a mucha distancia geográfica de las más jóvenes.

Se aclama universalmente el concepto de desarrollo sostenible sin medir el impacto global que tiene la demografía sobre él. Los debates sobre el futuro del trabajo, los cambios tecnológicos y las normativas o las nuevas formas de dar valor tienden a proteger a los propietarios de los activos que envejecen contra los agentes más jóvenes, desahuciados pero conscientes. Los africanos tienen que aprovechar este debate antes que nadie, y lo pueden hacer a través de los debates sobre la protección medioambiental, además del polarizado tema de la movilidad humana.

Como es probable que el *cambio climático* defina el futuro del planeta más que ninguna otra megatendencia, los retos para África deberían ir mucho más allá del espacio limitado de la adaptación climática. Los africanos deberían liderar varios frentes. Mientras lo hacen, deben usar el argumento de la justicia climática, pero sin interpretarlo estrictamente como sinónimo de la necesidad de compensar que han sido los menos contaminantes. Debe tratar sobre la necesidad de que centre la definición del futuro, porque es verdad que han sido menos contaminantes, pero en mayor medida porque tienen y seguirán teniendo en el futuro la población más joven. Un planeta bien conservado les afecta para el futuro más que a ningún otro continente.

Las ganancias conseguidas en negociaciones de acuerdos medioambientales internacionales han sido muy tímidas hasta ahora. Los ámbitos todavía no dominados por estas negociaciones, como la economía azul, ofrecen la mejor opción para que los africanos ganen terreno y dejen su huella. Debería darse prioridad a un salto cualitativo en ámbitos como la industrialización verde de infraestructuras sostenibles, además de que es probable que los costes asociados a estas elecciones sean menos costosos que el acondicionamiento de las antiguas industrias e infraestructuras. El socio clave para que África concrete muchos de sus objetivos seguramente sea China.

La agencia de inserción en las relaciones con China tendrá más influencia en los próximos años que cualquier otra relación si África amplía su papel en la economía mundial. Los diversos compromisos económicos y los papeles multifacéticos que las empresas de propiedad china y el

gobierno de China ya juegan en el continente superan por mucho las intervenciones y la presencia de todos los demás socios. Es probable que la velocidad de expansión se vea acelerada por las nuevas iniciativas globales del gobierno chino, como la del Cinturón y Ruta de la Seda. África también ofrece una posición de marca en el mercado fácil para China (French, 2014).

El tipo de relación entre China y África actualmente se define en términos que favorecen a los que están a un nivel de avance y preparación (McKinsey Global Institute, 2017) para gestionarla. El papel de agencia de África en las relaciones con su socio estratégico ha sido ejercido de forma convincente únicamente por un puñado de países africanos, hasta ahora. Los elementos de lo que conforma una buena estrategia se basan en la materialización de los intereses económicos chinos, en combinación con el potencial y la ambición locales.

Algunas de las negociaciones en las que se han embarcado los africanos con otros socios limitarán el alcance de lo que pueden hacer con China. Un buen ejemplo son los acuerdos económicos comerciales liderados por la UE. Será contradictorio para los africanos aumentar el espacio para las políticas con las instituciones financieras internacionales, limitados por el tipo de acuerdos comerciales que firman. Los chinos observan y es probable que juzguen las declaraciones de los africanos en relación con el deseo de una integración regional por su valor nominal.

Si los africanos se toman en serio estos retos, tendrán influencia no solo en su futuro y presente, sino en el de todo el planeta.

BIBLIOGRAFÍA

AFROBARÓMETRO (2016a): *PP36: Do Africans Still Want Democracy?*, disponible en: http://globalreleases.afrobarometer.org/global-release/pp36-do-africans-still-want-democracy [consultado el 28/05/2019].

— (2016b): *AD128: After 50 Years, Freedom of Association Is Firmly Established, Though Far from Absolute, in Africa*, disponible en: https://afrobarometer.org/publications/ad128-freedom-of-association-in-africa [consultado el 28/05/2019].

ECA (2009): *African Governance Report II*, Oxford, Oxford University Press.

FRENCH, H. (2014): *China's Second Continent: How a Million Migrants Are Building a New Empire in Africa*, Nueva York, Vintage Books.

IIAG (2015): *Ibrahim Index of African Governance 2015*, Londres, Mo Ibrahim Foundation.

McKinsey Global Institute (2017): *Dance of Lions and Dragons*, Londres, Nueva York, MGI.

Thaler, R. y Sunstein, C. R. (2009): *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, Nueva York, Penguin.

Índice

PRESENTACIÓN
AGRADECIMIENTOS
ACERCA DE ESTE LIBRO
CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN: REFLEXIONANDO SOBRE LAS DINÁMICAS CONTEMPORÁNEAS DE ÁFRICA
    Ocho claves para la transformación
CAPÍTULO 2. CAMBIAR LA POLÍTICA
    Corrientes y tendencias
    Naturaleza de la política
    Negociación de la influencia externa
CAPÍTULO 3. RESPETAR LA DIVERSIDAD
    El eterno llamamiento al panafricanismo
    Percepciones negativas
CAPÍTULO 4. COMPRENDER EL ESPACIO POLÍTICO
    ¿Qué fue mal exactamente?
    Las consecuencias estructurales del conseso de Washington
    ¿ A dónde nos dirigimos?
    Cambios significativos que influyen en el papel de África
    El impacto de las crisis financiera sobre el consenso de Washington
    La era posconsenso de Washington: ¿ una nueva esperanza para los economistas ?
CAPÍTULO 5. TRANSFORMARSE ESTRUCTURALMENTE A TRAVÉS DE LA INDUSTRIALIZACIÓN
    ¿Dónde se encuentra África respecto a la transformación estructural?
    ¿Cómo debería lidiar el contienente con los desafíos de la transformación?
    Haciendo de la industrialización el escenario de las nuevas estrategias de desarrollo
    Desarrollos tecnológicos recientes
CAPÍTULO 6. AUMENTAR DE LA PRODUCTIVIDAD AGRÍCOLA
    ¿Por qué el éxito se ha mantenido esquivo?
    El desempeño de África en el sector primario
    Modernización de la agricultura a pequeña escala

Inseguridad alimentaria
La necesidad de la agroidustria
Dinámica laboral y urbanización
CAPÍTULO 7. REVISAR EL CONTRATO SOCIAL
Comprender el modelo de gobernanza de desarrollo sostenible actual
¿Es el desarrollo sostenible un concepto inviable para la gobernanza global?
Asimetrías en los actuales regímenes multilaterales y gobernananza
CAPÍTULO 8. ADECUARSE AL CAMBIO CLIMÁTICO
Reposicionamiento del debate
La especial importancia de la economía azul
¿Cómo negociar mejor ?
CAPÍTULO 9. MAYOR INTERVENCIÓN EN LAS RELACIONES CON CHINA
La historia desconocida de los africanos en China
Implicación de Chica con África
La industrialización de África y China
El apoyo de China a la integración regional africana
Dinámicas de colaboración para el futuro y posibles dificultades
CAPÍTULO 10. CONCLUSIONES

CARLOS LOPES

ÁFRICA EN TRANSFORMACIÓN

DESARROLLO ECONÓMICO EN LA EDAD DE LA DUDA

CATARATA

CASA ÁFRICA